

STRUMENTI E PROCEDURE PER LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

La recente esperienza di cinque Regioni a Statuto ordinario

L'iniziativa di ricerca è stata programmata dalla Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia (Direttore Livio Dezzani) nell'ambito delle attività di assistenza tecnica del Progetto Monitoraggio, una iniziativa avviata dalla Delibera CIPE 17/2003 e condotta in partenariato dal Ministero dello Sviluppo Economico e le Regioni al fine di migliorare la qualità degli investimenti pubblici. La ricerca è stata affidata all'IRES Piemonte in continuità con un percorso di approfondimento avviato da alcuni anni sui temi della programmazione generale ed operativa regionale e nazionale.

La ricerca è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'Ires composto da Stefano Piperno (Ires, coordinatore della ricerca), Davide Barella (Ires), Giovanni Maltinti (Università di Firenze) e Angela Mazzoccoli (Politecnico di Torino), con la collaborazione di Clara Varricchio (Regione Piemonte -Direzione Programmazione, Referente delle attività di ricerca del Progetto Monitoraggio).

Un ringraziamento non formale va ai numerosi e disponibili Direttori: Livio Dezzani (Piemonte); Enrico Cocchi (Emilia Romagna); Danilo Maiocchi (Lombardia); Antonio Barretta (Toscana); Carlo Terrabujo (Veneto); ai Dirigenti e funzionari delle Regioni coinvolte che hanno fornito preziosi elementi conoscitivi all'indagine: Lorenzo Servidio, Delia Cunto, Iginia Mingrone (Emilia Romagna); Federica Marzuoli, Roberta Guerini (Lombardia); Paolo Baldi (Toscana); Giuseppe Scaramuzza, Roberto Rognoni (Veneto); Alfonso Facco, Alessandro Bottazzi (Piemonte).

Si ringraziano inoltre i numerosi esperti, dirigenti e funzionari che hanno partecipato agli incontri preliminari presso le Regioni.

Si ringrazia per la grafica e l'editing del documento Francesca La Greca.



STRUMENTI E PROCEDURE PER LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

La recente esperienza di cinque Regioni a Statuto ordinario

Presentazione

La ricerca “Strumenti e procedure per la programmazione regionale” affronta il tema della programmazione regionale descrivendo l’esperienza recente (2006-2011) di alcune Regioni del centro nord: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana. Si tratta di un tema di particolare rilevanza per almeno due ordini di considerazioni tra di loro strettamente collegate.

La prima è legata alle nuove procedure introdotte dalla legge di contabilità e finanza pubblica alla luce delle regole per il nuovo semestre europeo (L. n. 39/2011) che dovranno vedere sempre più coinvolte le Regioni nella predisposizione del Documento di economia e finanza, in particolare nella sua componente dedicata al Programma Nazionale di Riforma (PNR). Questo dovrebbe infatti assumere sempre più una articolazione regionale. Si tratta di un modello ancora non pienamente a regime che ha visto prime interessanti sperimentazioni nel PNR del 2012 ma che dovrebbero trovare ulteriori positive evoluzioni in quello in corso di elaborazione per il 2013.

In secondo luogo, l’anno che ci sta di fronte vedrà le Regioni italiane impegnate nell’elaborazione dei principali documenti di programmazione dei fondi europei. Il prossimo ciclo di programmazione (2014-2020) è infatti ormai alle porte e i mesi che seguiranno saranno dedicati a mettere in campo le necessarie attività ed iniziative per definire le strategie e gli interventi dei diversi programmi operativi regionali.

E’ tuttavia opportuno ricordare che le amministrazioni regionali operano in un contesto “avverso” per l’attività di programmazione di medio -lungo periodo, come viene ben evidenziato in questo lavoro. La prolungata situazione di crisi economica pone severe sfide di non facile soluzione per le Regioni che devono agire in una situazione di finanza pubblica caratterizzata da risorse calanti ed incerte. A ciò si aggiunge la difficoltà di operare in un quadro istituzionale in perenne transizione per quello che concerne il disegno delle competenze e funzioni dei poteri locali, oltre che l’assetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo ancora definito parzialmente dai decreti attuativi della L. n.42/09. Ciò ha reso più difficile l’integrazione tra le politiche ordinarie e quelle legate agli interventi speciali dello Stato e ai programmi europei.

I casi esaminati evidenziano come la Regione sia comunque inserita in una posizione chiave nel quadro dei poteri pubblici con un ruolo rilevante di “snodo” all’interno del sistema delle relazioni intergovernative facilitando il rapporto tra gli enti di governo superiori (Unione Europea e Stato) ed inferiori (Enti locali), al fine di adeguare le politiche di sviluppo alle specifiche realtà territoriali. Da questo punto di vista, dalla ricerca emerge come le politiche regionali di programmazione debbano acquisire una dimensione sia sovra regionale che sub regionale sulla base di articolazioni territoriali non necessariamente coincidenti con quelle amministrative.

È in questo quadro che va oggi collocata la funzione di programmazione. Uno sguardo retrospettivo sulle recenti attività di programmazione realizzate nelle regioni italiane del centro nord offre utili spunti di riflessione e indicazioni per la stagione futura.

Indice

Presentazione	5
Introduzione	9
1. La programmazione in alcune Regioni italiane	11
1.2 Siamo giunti alla quinta fase nella storia della programmazione regionale in Italia?.....	11
1.3. Caratteristiche socio-economiche e territoriali delle regioni esaminate: analogie e differenze	15
1.4. Gli orientamenti della programmazione strategica	17
1.5. L'articolazione territoriale della programmazione regionale e i rapporti multilivello	20
1.6. La governance della programmazione regionale: modelli a confronto	23
1.7. Conclusioni	27
2. L'esperienza della Regione Toscana	33
2.1 L'analisi della realtà regionale	34
2.2 I documenti della programmazione	36
2.3 La normativa sulla programmazione	37
2.4 Il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT)	39
2.5 La programmazione operativa.....	43
2.6 Il Programma FAS	44
2.7 Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS)	49
2.8 Il DPEF 2012	53
2.9 La governance della programmazione	54
2.10 Alcune considerazioni di sintesi.....	55
3. L'esperienza della Regione Emilia Romagna	59
3.1 L'analisi della realtà regionale	59
3.2 I documenti della Programmazione	61
3.3 Il Piano Territoriale Regionale (PTR).....	63
3.4 Il Documento Unico di Programmazione (DUP)	69
3.5 La programmazione operativa.....	72
3.6 Il Programma FAS	73
3.7 Il DPEF 2011-2015.....	77
3.8 La governance della programmazione	78
3.9 Alcune considerazioni di sintesi.....	81
4. L'esperienza della Regione Veneto.....	85
4.1 L'analisi della realtà regionale	85
4.2 I documenti della programmazione	88
4.3 La normativa sulla programmazione	89
4.4 Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e il Piano Territoriale (PTRC)	90
4.5 La programmazione operativa.....	93
4.6 Il Programma FAS	95
4.7 Il DPEF 2012	98
4.8 La governance della programmazione	100
4.9 Alcune considerazioni di sintesi.....	102
5. L'esperienza della Regione Lombardia	105
5.1 L'analisi della realtà regionale	106
5.2 I documenti della programmazione	108
5.3 La normativa sulla programmazione	109
5.4 Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e il Piano Territoriale (PTR)	110

5.5 La programmazione operativa.....	113
5.6 Il Programma FAS	116
5.7 Il Documento Strategico Annuale DSA	117
5.8 La governance della programmazione	118
5.9 Alcune considerazioni di sintesi.....	121
6. L'esperienza della Regione Piemonte	125
6.1 L'analisi della realtà regionale	126
6.2 La normativa sulla programmazione ed il Piano di Sviluppo Regionale.....	127
6.4 I documenti della programmazione	131
6.5 Il Piano Territoriale Regionale (PTR).....	136
6.6 La programmazione operativa.....	137
6.7 Il Programma FAS	140
6.8 Il DPEFR.....	142
6.9 La governance della programmazione	143
6.10 Alcune considerazioni di sintesi.....	144
Bibliografia essenziale	147

Introduzione

Questo Rapporto, predisposto in adempimento all'incarico affidato all'IRES dalla Direzione Programmazione Strategica, Politiche territoriali ed edilizia, programmato nell'ambito delle attività del Progetto Monitoraggio regionale, nasce dall'esigenza di ripercorrere l'esperienza della programmazione regionale così come essa è andata sviluppandosi nel corso dell'ultimo decennio, ovvero in una fase caratterizzata dall'avvio e (parziale) consolidamento degli strumenti di programmazione negoziata, con particolare riguardo alle politiche del Fondo Sviluppo e Coesione. La Regione è oggi inserita in una posizione chiave nel sistema delle relazioni intergovernative all'interno dell'Unione Europea, definita anche dalla letteratura di tipo *meso*¹. Questa posizione dovrebbe svolgere un ruolo rilevante all'interno del sistema delle relazioni intergovernative facilitando il rapporto tra gli enti di governo superiori (Unione Europea e Stato) ed inferiori (Enti locali), garantendo l'adeguamento delle politiche di sviluppo alle specifiche realtà territoriali (Brosio e Piperno, 2008). Si tratta di un ruolo che dovrebbe essere svolto proprio con le politiche di programmazione.

La ricerca ha analizzato la politica di programmazione regionale, dal 2006 al 2011 in cinque Regioni del Centro Nord: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana. Si tratta di un periodo che si sovrappone anche al ciclo di programmazione dei fondi europei 2007-2013. Il confronto che abbiamo effettuato non mira certo a dare voti, o creare sterili graduatorie, ma vuole offrire alcuni elementi di riflessione per ripensare la programmazione regionale in un tempo di crisi caratterizzato da una esigenza di politiche di rientro dal debito pubblico che richiedono un profondo processo di revisione e riorganizzazione della spesa pubblica regionale complessiva.

Il lavoro di indagine si è svolto in due stadi. Innanzitutto si è proceduto all'analisi delle politiche di programmazione di ogni Regione, seguendo una "griglia" comune. Sono stati analizzati nell'ordine: (i) i documenti della programmazione regionale; (ii) la normativa vigente; (iii) le letture della realtà regionale che sono alla base dei documenti di programmazione regionale; (iv) i contenuti specifici dei più recenti documenti; (v) la strumentazione operativa, in particolare i programmi FAS e i DPEF; (vi) il sistema di *governance* e (vii) una valutazione di sintesi finale che ha costituito la base per una lettura trasversale dei risultati. Gli elementi emersi da questa prima analisi sono stati poi discussi con i funzionari delle diverse regioni. Nel corso del secondo stadio si è invece provveduto ad un'analisi comparata delle cinque esperienze regionali, evidenziandone analogie e differenze. Per comodità espositiva, nel rapporto si è invertito l'ordine, illustrando prima l'analisi comparata delle esperienze (capitolo 1) e poi le caratteristiche delle singole esperienze regionali (capitoli 2-6). In particolare, il capitolo dedicato al Piemonte (capitolo 6) ricostruisce l'evoluzione della politica di programmazione regionale per un periodo più lungo in quanto l'ultima legge regionale sulle procedure della programmazione risale al 1994.

Le principali risultanze emerse dall'analisi appaiono di interesse per almeno tre ordini di considerazioni:

- analisi di questo tipo sono ormai rare. Salvo poche eccezioni² non vi sono studi comparati sulle politiche regionali in Italia, nonostante gli importanti stimoli che sono venuti dalla UE

¹ Si veda Keating, McEwen., 2005, in cui gli autori giustificano la scelta del termine *meso* per la difficoltà di definire la regione in termini univoci e scevri da giudizi di valore

² Baldi, P., Bruzzo A., Petretto A., 2008; Baldi, 2012

soprattutto nell'ultimo ciclo di programmazione 2007-2013 per tutto quello che concerne le logiche e le determinanti delle politiche di sviluppo regionale;

- numerosi studi in questi ultimi anni hanno affrontato l'analisi dei caratteri strutturali dello sviluppo regionale in Italia anche a livello "meso", vale a dire per ambiti che travalicano i confini amministrativi, notoriamente insufficienti per cogliere le principali dinamiche socio-economiche sub-nazionali ma scarsa attenzione è stata rivolta ad una verifica sulla coerenza e complementarietà delle politiche strategiche delle diverse regioni. Nel nostro caso, una riflessione di questo tipo potrà essere avviata perlomeno sul centro-nord del paese;
- riguardo più in specifico agli strumenti, l'analisi si è concentrata sull'attuazione del FAS, anche tenendo conto dell'accidentato percorso della gestione 2007-2013. Si colgono alcune interessanti differenziazioni nelle modalità di gestione regionale che potranno costituire un utile input conoscitivo anche in relazione alle prospettive di modifica del regime della programmazione negoziata con l'introduzione del nuovo Fondo per lo sviluppo e coesione regolato dal D.Lgs. n.88/2011 "Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici" e dei contratti istituzionali di sviluppo³.

In chiave comparata, se si supera l'ostacolo preliminare, rappresentato da una produzione di documenti di programmazione particolarmente intensa - tratto che accomuna tutte le Regioni esaminate - è possibile individuare alcuni elementi degni di attenzione. Innanzitutto, alcune di queste Regioni hanno provveduto in tempi più o meno recenti a modificare le normative regionali relative alla programmazione e al governo del territorio, rinnovando contenuti e ruoli dei rispettivi strumenti (piano regionale di sviluppo e piani territoriali), tenendo conto delle modificazioni al Titolo V della Costituzione. In secondo luogo, nonostante le diverse tradizioni programmatiche presenti nelle diverse Regioni, è generalmente riconosciuto il ruolo svolto dall'Unione Europea (e da ultimo anche dallo Stato centrale) nella promozione di attività (e documenti) di programmazione. Altri aspetti rilevanti emersi nell'indagine riguardano la *governance* esterna ed interna della programmazione, intendendo con la prima i rapporti che intercorrono tra la Regione e gli altri livelli di governo (soprattutto sub regionale: Province e Comuni) nelle fasi di elaborazione e attuazione dei diversi programmi e con la seconda i rapporti e le sedi di confronti tra le diverse articolazioni della Regione (Assessorati e Direzioni) nonché la rilevanza e il ruolo giocato dalle diverse Direzioni Programmazione. Nell'insieme, il quadro informativo offre uno spaccato abbastanza differenziato sul quale occorrerà riflettere, soprattutto in una fase come l'attuale segnata da un lato da un riordino delle autonomie locali (accorpamento province, rafforzamento unioni dei comuni, ecc.) e dall'altro dall'imminente avvio della nuova stagione di programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020.

³ Per una analisi dei meccanismi previsti dal D.Lgs. n.88/2011 rinviamo a IRES, 2012a

1. La programmazione in alcune Regioni italiane

In questo capitolo sono esaminate, in chiave comparata, le esperienze di programmazione di cinque Regioni italiane: Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto. Nel primo paragrafo vengono individuate le fasi principali della politica di programmazione regionale dalla istituzione delle Regioni ad oggi. Nel secondo, si svolge un'analisi comparata delle principali caratteristiche socio-economiche e istituzionali delle cinque regioni analizzate. Il terzo paragrafo sviluppa un confronto tra i principali documenti strategici delle Regioni, mettendo in luce anche le complementarità e le contraddizioni nelle politiche seguite da queste Regioni contigue territorialmente, mentre in quello successivo si approfondisce la dimensione sub-regionale degli schemi di programmazione adottati. L'ultimo paragrafo è dedicata all'analisi comparata dei modelli di *governance* della programmazione regionale. Seguono alcune conclusioni.

1.2 Siamo giunti alla quinta fase nella storia della programmazione regionale in Italia?

1.2.1 Un tentativo di periodizzazione

L'obiettivo di questo studio, è l'analisi di metodi e contenuti della più recente generazione di Programmi Regionali di Sviluppo al fine di verificare se e quanto essa si differenzi da quelle che l'hanno preceduta.

C'è chi recentemente si è chiesto se l'attuale periodo della programmazione regionale possa essere definita come la "Quinta fase" nella storia delle Regioni a statuto ordinario, a quaranta anni dalla loro istituzione (Baldi, 2012).

Secondo questa lettura, infatti, la prima fase è quella degli anni 50-60, che può essere definita come la "Programmazione senza Regioni", quella cioè che trae ispirazione, oltre che dai modelli teorici, dagli albori della Programmazione nazionale (dal Piano Vanoni del 1954 alla Nota Aggiuntiva di La Malfa del 1962) e che stimola i primi tentativi di riflettere sulle potenzialità e i problemi dei sistemi regionali. Questa fase è tutt'altro che diffusa in modo generalizzato in tutto il territorio nazionale, ma assume un notevole rilievo in alcune Regioni (il Piemonte, ad esempio) che saranno particolarmente attive nella fase finale di questo periodo che si chiude con la costituzione dei Comitati Regionali per la Programmazione Economica, primo passo istituzionale per la nascita nel 1970 delle Regioni a statuto ordinario.

La seconda fase è quella che si apre con l'approvazione degli Statuti di tutte le Regioni e che apparentemente si sarebbe potuta caratterizzare per concretezza ed operatività, visto il primo trasferimento di competenze ai nuovi enti. Ma l'entusiasmo è largamente superiore ai poteri effettivi (tanto che sarà necessario nel 1977 un secondo trasferimento di funzioni), limitati al massimo dal potere centrale e dalla giurisprudenza costituzionale. Questa fase è contrassegnata dai "Programmi manifesto", pieni di ambizione ma scarsamente realistici tenendo conto degli strumenti di intervento a disposizione delle Regioni. L'aspetto positivo di questa fase è il desiderio da parte della nuova classe politica regionale di "conoscere prima di deliberare", auspicio che genera i numerosi Istituti regionali di ricerca che nascono (o che si istituzionalizzano) in quegli anni.

Ad una fase un po' velleitaria non poteva che seguirne una più realistica (che può essere collocata fra gli anni '80 e '90), ed è quella che (anche sotto l'influenza delle indicazioni nazionali) può essere denominata come "Programmazione per progetti". In alcuni casi questa scelta fu pagata in termini di coerenza complessiva, tanto che quello di cui si sente la mancanza, in questa fase, è la cornice di riferimento rispetto ad una serie di iniziative puntuali scarsamente integrate a livello regionale e sovra-regionale.

La quarta fase si apre intorno agli anni '90. Mentre muta il quadro di riferimento nazionale (che non resta di tipo meramente macroeconomico), diventa molto più incisiva l'azione dell'Unione Europea che, attraverso la "leva finanziaria", comincia a condizionare l'attività programmatica delle Regioni per quello che concerne la metodologia di individuazione degli obiettivi, le procedure da seguire, gli stessi linguaggi da utilizzare. Molte Regioni si interrogano sull'adeguatezza dei loro strumenti alla nuova stagione, alcune di esse cercano di adeguarsi nella normativa, quasi tutte lo fanno nei comportamenti. La qualità dei programmi, specialmente all'inizio del periodo, non è eccellente, e a questi strumenti mancano molti dei requisiti che dovrebbero avere, sia "a monte", ovvero in termini di derivazione da una analisi consistente della realtà regionale, sia "a valle", in termini di valutazione ex post. L'elemento positivo di questo periodo, specialmente a partire dai primi anni duemila, è la ritrovata presenza del livello nazionale, in larga parte dovuta alla sollecitazione europea, che permette alla programmazione regionale di non galleggiare più nel vuoto ma di essere collegata ad un quadro nazionale (Quadro strategico nazionale, Accordi di Programma Quadro, Programma FAS etc.).

Nel 2008 inizia però la grande crisi economico finanziaria, e molti degli obiettivi di sviluppo previsti nel ciclo della Programmazione Europea 2007-2013 vengono piegati alle nuove emergenze. Si apre di fatto una nuova stagione (la quinta fase?) della Programmazione regionale, in cui le Regioni dovranno farsi carico non tanto e non solo di arginare gli effetti immediati della crisi economico-finanziaria, quanto di fare fronte sia alla debolezza strutturale dei sistemi regionali di riferimento, sia alle incompatibilità e alle criticità che la crisi stessa produrrà nel lungo periodo in termini di coesione sociale e territoriale.

Il nostro studio si riferisce quindi ad un periodo (dal Duemila ad oggi) che rientra nelle ultime due fasi individuate, caratterizzate dal ruolo crescente delle politiche regionali europee e dalla esigenza di delineare nuove prospettive di sviluppo delle regioni e di tutto il Paese a fronte delle modificazioni strutturali indotte dalla crisi economica. Il periodo analizzato però è connotato da due fatti di grande portata destinati a cambiare il profilo delle politiche regionali italiane: l'adozione della moneta unica europea, con un rafforzamento delle istituzioni comunitarie, e la modifica del Titolo Quinto della Costituzione (L.C. n.3/2001), che consente l'avvio un percorso che dovrebbe realizzare un sistema istituzionale di tipo quasi-federale. In realtà, l'attuazione della riforma costituzionale è stata congelata per quasi un decennio, sino all'approvazione della L.42/09 e dei suoi decreti delegati nel 2010 e 2011. Siamo però ancora lontani dalla sua applicazione completa. I ritardi, oltre che a fattori di natura politica, sono ascrivibili agli effetti della crisi. L'attuazione del federalismo fiscale avviene infatti in un contesto di risorse decrescenti e in presenza di una serie di condizionamenti economici, istituzionali e amministrativi, che esistono nel nostro Paese già da molto tempo (ben prima della crisi) e paiono difficili da eliminare nel breve periodo.

L'esperienza interna e internazionale hanno infatti dimostrato come il decentramento fiscale sia un processo complesso con un inevitabile forte impatto redistributivo delle risorse a livello

spaziale e interpersonale. Per essere attuato efficacemente esso di norma richiede di evitare gli intoppi dei giochi a somma negativa, e una introduzione comunque molto graduale per ridurre il rischio di riduzione/interruzione nella fornitura di servizi pubblici essenziali (Blöchliger and Vammalle, 2012). Oggi, invece, il problema principale di politica economica nei paesi europei è rappresentato dalla individuazione delle politiche di aggiustamento fiscale e di riduzione del debito pubblico adeguate ad un periodo di recessione economica che non consente interventi aggiuntivi. Rigore e competitività sono così obiettivi sempre più spesso presenti nelle agende regionali della programmazione regionale anche a seguito degli interventi statali di restrizione della spesa pubblica periferica, che si sono susseguiti a partire dal 2008. Tra l'altro, tali interventi hanno inciso sia sulla quantità di risorse che sulla loro modalità di gestione, contravvenendo ai principi costituzionali di autonomia, come ha avuto modo di rilevare in diverse pronunce la Corte Costituzionale.

In questo quadro ha assunto sempre più rilevanza la normativa europea che sta alla base degli investimenti garantiti dai Fondi strutturali, in particolare del ciclo 2007-2013. Questa circostanza ha fortemente condizionato la vita delle Regioni italiane, non solo dal punto di vista finanziario (le risorse statali, comprese quelle previste dal FAS, sono risultate spesso promesse solo parzialmente mantenute), ma anche dal punto di vista operativo e organizzativo. Le Regioni hanno infatti dovuto adeguare il loro *modus operandi* alle necessità di valutazione sia *ex ante* che *ex post* prescritte dall'Unione europea. Progressivamente metodi, tecniche analitiche e valutative, ma anche linguaggi, sono diventati un patrimonio comune, e un positivo riflesso della presenza dell'Istituzione europea è stato il costringere le Regioni, ma prima di loro lo Stato, a dotarsi con sistematicità di Quadri Strategici coerenti.

Questo ha però finito per costituire un elemento di omologazione per i documenti della programmazione regionale, un tempo affidati più alla creatività degli staff e alla solidità delle analisi e delle strutture regionali, oggi fortemente indotti dagli schemi e dai lessici europei.

I documenti regionali, quindi, si assomigliano più di prima, ma restano forti differenze sia nelle analisi *ex ante* sia nelle scelte programmatiche.

I cambiamenti intervenuti offrono alle Regioni più opportunità, rispetto agli anni della programmazione velleitaria (più poteri e competenze), ma introducono anche maggiori vincoli. Le scelte di investimento, infatti, sono fortemente condizionate dai programmi europei, mentre quelle di gestione ordinaria sono ancor più condizionate dalle restrizioni di bilancio e dalle scelte obbligate che derivano dal dover affrontare gli effetti della crisi.

1.2.2 Una analisi normativa della programmazione economica

Di fronte ad un quadro così profondamente mutato, ci dobbiamo porre alcune domande riguardo all'efficacia della programmazione regionale: la strumentazione è ancora valida? Le procedure sono adeguate? E quali obiettivi si considerano prioritari? Queste sono le questioni che abbiamo cercato di verificare analizzando i documenti programmatici delle cinque Regioni oggetto di studio. Una valutazione comparativa può essere resa più efficace dall'utilizzo di uno schema tipo di riferimento della programmazione regionale, una sorta di modello normativo degli elementi che un Programma regionale di sviluppo dovrebbe contenere.

A tale fine si è fatto riferimento ad uno studioso che ha vissuto da protagonista tutte le fasi della programmazione regionale in Italia ricordate in precedenza e che, in uno dei suoi ultimi lavori, ha individuato gli elementi indispensabili per un buon PRS (Bianchi, 2008):

- 1 finalità che derivino da una analisi e obiettivi (possibilmente) quantificati;
- 2 priorità, in termini temporali e di risorse finanziarie;
- 3 coerenza dimostrata fra le scelte;
- 4 meccanismi di controllo, che comprendano la valutazione ex-ante, il monitoraggio e la verifica dei risultati ottenuti.

Bianchi ricorda poi un ulteriore requisito, di particolare rilievo, quello della *unitarietà* del PRS, intendendo con questo termine che il piano deve costituire il principale punto di riferimento per le politiche regionali, includere tutte le risorse di fonti varie disponibili e coprire le cinque maggiori dimensioni, ovvero quella istituzionale, quella economica, quella sociale, quella territoriale e quella ambientale.

Ciò comporta che nella valutazione della strumentazione di cui le Regioni esaminate dispongono non ci si può basare solo sul Programma Regionale di Sviluppo (che assume anche denominazioni diverse) che non è ovunque disponibile e non è sempre aggiornato nel tempo. Ogni Regione dispone di più documenti di programmazione che letti simultaneamente ne costituiscono le scelte “dichiarate”; a questo si aggiungono i comportamenti e le scelte organizzative, che si uniscono alle dichiarazioni di intenti e le rafforzano (o le indeboliscono).

Rispetto al primo dei punti individuati come essenziali (finalità che derivino da una analisi) non tutte le Regioni sembrano avere le carte in regola. Una analisi approfondita della realtà regionale è infatti essenziale, perché dovrebbe porre in luce gli elementi endogeni su cui basare una strategia di sviluppo pensata dal basso, dal momento che le politiche regionali dovrebbero puntare ad uno “sviluppo di un territorio che si basa sulle sue caratteristiche specifiche, determinanti per il successo di una politica che miri all'incremento della produttività dei fattori e al rafforzamento della competitività delle imprese e dei sistemi territoriali” (Raimondo, 2008, p. 37).

Alla base di questa debolezza analitica vi sono (almeno) due ragioni: la settorializzazione di molti apparati regionali che hanno sempre maggiori difficoltà a cogliere le interdipendenze che esistono nei contesti in cui operano e un dibattito sull'evoluzione dei singoli sistemi regionali che resta troppo spesso limitato al mondo accademico o para-accademico (o comunque a un ristretto gruppo di esperti), senza riuscire a integrarsi e a interloquire con le politiche regionali “in azione”.

La questione delle priorità è anch'essa piuttosto critica, perché la maggior parte delle impostazioni è basata sulla esposizione di una serie di obiettivi disposti in parallelo. Non è facile capire se fra di essi c'è una sorta di ordine di priorità implicita, anche se quasi mai si intravedono esplicite contraddizioni (la coerenza è il requisito numero tre dell'elenco). In alcuni casi si possono solo ipotizzare potenziali contraddizioni fra alcuni obiettivi dichiarati come la limitazione del consumo di suolo e gli orientamenti in materia di edilizia residenziale e/o di rilancio delle attività manifatturiere.

Anche l'ultimo punto richiamato da Bianchi (la valutazione) ha assunto quasi sempre un carattere solo di adempimento formale senza cogliere la sua valenza di apprendimento finalizzato alla verifica dell'efficacia delle politiche.

Resta infine un ulteriore aspetto, non richiamato da Bianchi, ma che forse merita di essere segnalato perché il suo rilievo è crescente nella nostra società. Si allude qui alla capacità di comunicare, generalmente molto bassa nei documenti della programmazione esaminati. Si tratta quasi sempre di documenti molto estesi, poco leggibili se non all'interno di un ristretto numero di addetti ai lavori. Recenti analisi comparative condotte a livello internazionale testimoniano questo ritardo delle Regioni italiane e mostrano come in altri Paesi si sia dedicato molto impegno per facilitare la comunicazione delle scelte strategiche regionali nei confronti dei diversi *stakeholders* (Bandera e Mazzoleni, 2010).

1.3. Caratteristiche socio-economiche e territoriali delle regioni esaminate: analogie e differenze

Abbiamo preso come riferimento il Centro-Nord italiano, in particolare le sue più grandi regioni: esse costituiscono la parte più sviluppata del Paese e sono omogenee sia dal punto di vista istituzionale (sono tutte Regioni a statuto ordinario) sia, in parte, dal punto di vista economico e sociale. Prese tutte insieme, producono ben più della metà del PIL nazionale e garantiscono da sole quasi i $\frac{3}{4}$ dell'export italiano. E' quindi l'area forte del Paese, quella che ha sofferto la crisi economica come e anche più del Mezzogiorno, ma che vanta ancora standard di reddito e di qualità della vita superiori alla media nazionale, con tassi di reddito, occupazione e disoccupazione sostanzialmente simili.

Anche la struttura produttiva ha forti elementi di analogia, quali la presenza significativa di settori ben strutturati come la meccanica e la chimica in tutte le regioni considerate, anche se con localizzazioni non sistematiche, mentre il settore moda appare spesso caratterizzato dalla forma distrettuale e quindi ben connotato anche dal punto di vista localizzativo. Si tratta, in generale, di sistemi economici che dispongono di buone dotazioni infrastrutturali rispetto alla media nazionale, ma che risultano diversamente attraenti per gli investimenti esteri. Lombardia e Piemonte, forse per la loro più antica tradizione manifatturiera, mostrano una presenza di aziende straniere ben più elevata (rispettivamente il 12% e il 7% degli occupati di queste regioni dipendono da aziende di proprietà non italiana) delle altre regioni che infatti nelle loro strategie pongono frequentemente fra gli obiettivi quello di rendere più attraente il loro territorio per gli investimenti diretti esteri.

Ci sono poi le differenze nei sentieri di sviluppo di lungo periodo che in qualche modo ancora persistono. Più antico lo sviluppo di Lombardia e Piemonte, che hanno raggiunto i massimi livelli di industrializzazione negli anni 60 ma con un trend che è iniziato agli albori del XX secolo; più recente lo sviluppo industriale delle regioni della "Terza Italia", ovvero dell'Emilia-Romagna e ancor più recente quello di Toscana e Veneto, basato quest'ultimo prevalentemente sul modello distrettuale e su settori merceologici "leggeri". Naturalmente, in tutte queste regioni all'industria leggera si accompagnano sempre presenze significative di industria ad alta intensità di capitale e di base (si possono ricordare, rispettivamente, Piombino per la Toscana, Ravenna per la Romagna e Mestre per il Veneto) ma i settori che hanno garantito a queste tre regioni benessere e alti livelli di export per molti anni sono (oltre che il turismo) i settori manifatturieri dei beni durevoli, oltre che, per l'Emilia-Romagna, l'industria agroalimentare.

Nel Centro-Nord, in sostanza, le differenze fra i sistemi economici che lo compongono sono rilevanti: la Lombardia è avviata ad una notevole terziarizzazione (anche se la quota di occupati nell'industria è ancora la più alta dopo il Veneto), Toscana e Piemonte seguono la stessa strada ma

con livelli di PIL relativamente minori, il Veneto e l'Emilia-Romagna hanno invece conosciuto un processo di crescita più persistente che le garantisce livelli di export molto elevati, oltre che i più bassi tassi di disoccupazione (Tabella 1.1).

Ma anche da molti altri punti di vista non si tratta di un gruppo completamente omogeneo di regioni; fra di loro ci sono differenze dimensionali (la Lombardia ha una popolazione doppia rispetto a tutte le altre prese singolarmente), morfologiche ed orografiche (la Toscana ha una percentuale molto ridotta di territorio pianeggiante, che invece è molto alta in Emilia-Romagna e in Veneto).

Le maggiori differenze riguardano la struttura istituzionale, la tipologia dello sviluppo e le sue manifestazioni territoriali. Dal punto di vista del governo locale Piemonte e Lombardia si assomigliano molto, caratterizzate come sono da una frammentazione elevatissima del tessuto comunale (insieme hanno 2750 amministrazioni comunali sul totale di più di 8000 dell'intero Paese con una popolazione che tuttavia non raggiunge il 25%). Questo rende molto “vicino” il governo locale alle popolazioni, specie nelle aree montane, ma anche assai complicato il rapporto interistituzionale fra il Governo regionale e quello locale: probabilmente proprio per questo la Regione Lombardia, fra le poche in Italia, possiede sue rappresentanze provinciali di tipo orizzontale (sul modello delle Prefetture, insomma).

La stessa aggregazione la otteniamo se guardiamo il livello di policentrismo, che vede il gruppo di regioni dividersi, fra le prime due fortemente monocentriche (il rapporto fra la popolazione della prima e della seconda città in entrambe le regioni è superiore al valore di 6, ovvero la seconda città in termini di popolazione è almeno sei volte più piccola del capoluogo regionale) e le altre tre (Toscana, Emilia-Romagna e Veneto) nettamente policentriche, con il Veneto che addirittura sembra aver difficoltà a riconoscere un suo “capoluogo” effettivo.

Queste caratteristiche sembrano paradossalmente costituire in entrambi i casi un limite per lo sviluppo regionale: in Lombardia si parla della necessità di decongestionare l'area milanese promuovendo un policentrismo “programmato” ed evitando che la fascia longitudinale centrale della regione attragga ulteriori fattori produttivi sottraendoli al nord e al sud della regione. In Veneto, ma anche in Toscana e in Emilia-Romagna ci si pone il problema di fare sistema fra i poli urbani che non garantiscono, da soli, un adeguato livello di sinergia con i sistemi produttivi e di competitività a livello continentale. Per molti aspetti, il Piemonte si trova a metà strada in questa configurazione. Nel corso degli ultimi decenni la regione è infatti diventata meno monocentrica sia per le difficoltà che hanno caratterizzato il capoluogo torinese (che ha avviato un lungo percorso di rilancio “post fordista”) sia per l'emergere ed il consolidarsi di altre significative realtà locali (l'area del cuneese, i distretti industriali, ecc.) che hanno finito per assumere maggior rilevanza nello scacchiere regionale. In questo quadro, il problema è quello di costruire una visione strategica unitaria regionale in cui la valorizzazione di specificità ed *assets* locali sia accompagnata da misure per governare le spinte alla disgregazione, consolidando le specializzazioni metropolitane.

C'è poi un rilevante problema di limitatezza delle risorse, sia ambientale (i livelli di inquinamento sono piuttosto elevati in tutte le aree urbane e produttive) che territoriale. I diversi livelli e le diverse forme di industrializzazione che prima sono state tratteggiate hanno avuto anche esiti rilevanti in termini di urbanizzazione. Lombardia e Veneto hanno “incluso” tacitamente fra i fattori produttivi del loro sviluppo, oltre che il capitale e il lavoro, anche il territorio. La percentuale di suolo urbanizzato è infatti molto superiore in queste due regioni rispetto alle altre, e un elemento di preoccupazione può essere che la dinamica di questo indicatore appare intensa anche nel

periodo successivo alla rilevazione del livello, ovvero fra il 2000 e il 2006, quando in Veneto l'urbanizzazione cresce circa dell'1% all'anno. Ma anche nelle regioni in cui il livello di urbanizzazione rispetto alla superficie totale non è così alto esiste lo stesso problema, solo che si valuti l'urbanizzazione rispetto al territorio effettivamente disponibile (escludendo quindi quello orograficamente e morfologicamente indisponibile). Quindi la Toscana, che mostra il tasso di utilizzo territoriale più basso fra le regioni considerate, a causa della forte disomogeneità dell'urbanizzazione nel suo territorio, ha problemi analoghi nella sua area più densa.

Tabella 1.1: Principali caratteristiche economico territoriali

	Emilia Romagna	Lombardia	Piemonte	Toscana	Veneto
Popolazione (mln, 2010)	4,4	9,8	4,4	3,7	4,9
Pop. I ^a Città (mgl)	380	1324	908	371	271
Pop. II ^a Città (mgl)	187	194	105	188	264
Superficie (Km2)	22.446	23.862	25.402	22.993	18.398
Suolo urbanizzato (% , 2000)	4,7	10,4	4,3	4,1	7,7
Crescita urbanizzaz. 2000-2006	6,1	2,6	3,5	4,3	5,6
n° Province attuali	9	12	8	10	7
n° Comuni	348	1544	1206	287	581
n° Comuni fino a 1000 abitanti	21	326	598	18	41
Pil Procapite (Ita = 100, 2011)	122,9	129,3	109,3	109,4	115
Occupati Ind (% , 2011)	33,4	34,3	33,7	27,6	37
Disoccupazione (% , 2011)	5,3	5,8	7,6	6,5	5
Lavoro irregolare (% , 2010)	8,3	7,6	11,2	9,1	8,4
Export (% su Italia, 2011)	12,8	27,7	10,3	8,1	13,4
Fonti: Istat, ORML Piemonte, ISPRA-CLC					

1.4. Gli orientamenti della programmazione strategica

Nella nostra analisi abbiamo considerato la serie dei documenti più recenti disponibili che avessero valenza generale, escludendo insomma quelli legati alla pianificazione settoriale. Un quadro sintetico dei più recenti documenti esaminati è riprodotto in tabella 1.2.

Tabella 1.2- Documenti di programmazione regionale esaminati

DOCUMENTI	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	EMILIA-ROMAGNA	TOSCANA
D.U.P.	2008	2008	2008	2008	2008
PAR-FAS	2008	2008	2008	2008	2008
PROGR. REG. SVILUPPO	-----	2010	2007	-----	2011
PIANO TERRITORIALE	2011	2010	2009	2010	2007 (PIT)
D.P.E.F.R	2010	2011 (DSA)	2011	2011	2011

Nota: Le date indicate per il DUP e il PAR –FAS si riferiscono all’approvazione a livello regionale .

Tutta la documentazione esaminata risale alla seconda metà del decennio scorso. I documenti richiamati a volte sono denominati in modo lievemente diverso (il Piano territoriale toscano è denominato PIT, il DPEFR lombardo più recente prende il nome di DSA), ma hanno caratteristiche

analoghe. Spicca in questo quadro sinottico l'assenza di un Piano regionale di sviluppo in Emilia-Romagna e in Piemonte. Per la prima Regione si tratta di una scelta molto chiara, compiuta da molto tempo a favore del Piano Territoriale che è il vero Programma regionale di riferimento, per il Piemonte una scelta più implicita (l'ultimo PRS approvato risale al 1998) a favore della programmazione strategica comunitaria, mentre il più recente documento di carattere generale è il Piano Territoriale Regionale che, in assenza del PRS, assume valenza strategica e strutturale, anche se manca in Piemonte una scelta esplicita in questa direzione.

Un esame comparato dei PTR fa emergere una tendenza che sembra manifestarsi proprio con la generazione di questi documenti a partire dagli anni successivi al 2000, ovvero di un ruolo crescente che si afferma attraverso un più ampio concetto di territorio (che va progressivamente ad includere ogni aspetto del sistema regionale) e procede in parallelo con le riforme normative in materia urbanistica/governo del territorio per cui si tende a premettere, ai tradizionali Piani regolatori, apparati analitici molto più complessi e valutazioni strategiche di lungo periodo (Properzi, 2011). I PTR cessano quindi di essere cornici regionali dei Piani territoriali locali per assumere la valenza di Piani per la sostenibilità, termine che ricorre sempre più spesso nella produzione documentaria regionale.

In parallelo, si riduce il ruolo dei piani settoriali, che però continuano ad essere prodotti. Il rapporto tra pianificazione settoriale e pianificazione strategica rimane però difficile da valutare in quanto a volte si ha l'impressione che in certi ambiti sia la programmazione strategica a recepire gli indirizzi di quella settoriale e non viceversa o che questa ultima vada comunque per conto proprio. Un esempio evidente è dato dalla programmazione sanitaria (Piani Sanitari o Socio-sanitari) che appaiono quasi sempre completamente avulsi dalla programmazione generale non sfruttando le potenziali sinergie con le politiche di sviluppo regionale di un settore che mobilita la quota preponderante delle risorse finanziarie regionali.

Al di là della tipologia dei documenti che li contengono, quali sono le indicazioni programmatiche che si possono identificare? Questa generazione di programmi regionali è costruita sulla base degli orientamenti e delle indicazioni provenienti dall'Unione Europea.

Tra questi il più diffuso è quello relativo alla sostenibilità intesa in senso lato come sostenibilità economica e finanziaria, territoriale, ambientale, sociale. Quasi tutti i documenti esaminati sono programmi di tipo economico. In un periodo di bassa crescita economica l'atteggiamento del programmatore regionale è quello di cercare nuovi pivot di crescita o di rilanciare i motori più tradizionali. Il motore più tradizionale di sviluppo è il settore industriale, in particolare il comparto manifatturiero. L'attenzione nei confronti dell'industria è ancora elevata, nonostante il suo peso statistico nella produzione di reddito e di occupazione sia ormai minoritario. Nei programmi regionali l'atteggiamento varia da quello della Toscana, orientato al deciso recupero di questo pivot dello sviluppo (si valuta prematura la perdita di peso del settore secondario, si guarda con preoccupazione alla crisi di alcuni tradizionali distretti di piccola impresa e si punta ad un vero programma di re-industrializzazione del sistema) a quello dell'Emilia-Romagna o della Lombardia che, consapevoli di disporre di un corpus di imprese competitive e dinamiche, auspicano e operano per uno sviluppo dei settori in prospettiva più produttivi (i settori *hi tech*) o più sostenibili (la *green economy*). In questo quadro il Veneto sembra avvicinarsi maggiormente al caso toscano mentre il Piemonte presenta caratteristiche più simili a quello lombardo. In ogni caso, per tutte le Regioni l'industria "che c'è" costituisce a volte un problema ambientale (i siti industriali più antichi, della grande industria di base, della siderurgica e della chimica), quasi sempre un problema di capacità innovativa, perché spesso appare dissociata dai centri di ricerca regionali, poco capaci di

interagire con le imprese, anche per il notevole peso delle piccole imprese, e, infine, un problema di ricambio generazionale e di capitalizzazione.

Rispetto ai documenti degli anni '80-'90, nell'ambito dei problemi del sistema produttivo, si può poi rilevare una crescente attenzione al settore terziario, sia pure con la difficoltà costante di inquadrare in un'ottica di programmazione un settore per sua natura scarsamente omogeneo e quindi difficile da trattare con un approccio unificante. Questo settore ormai produce la larga maggioranza del reddito anche in regioni con elevata tradizione industriale e quindi diventa indispensabile rivolgere attenzione ad attività che non solo producono direttamente reddito ma che per le loro caratteristiche influenzano i livelli di produttività degli altri settori. In molti casi, infatti, è proprio al settore terziario che si addebitano carenze di produttività del settore industriale, a causa della debolezza finanziaria e manageriale delle sue imprese.

La crescente attenzione al terziario comporta una maggiore attenzione alle aree urbane dove il terziario ha maggiore concentrazione. Infatti, i documenti programmatici degli anni duemila affrontano o tentano di affrontare la questione urbana con maggiore impegno, nella consapevolezza che la competitività a livello internazionale passa anche per la competitività dei sistemi urbani. Il confronto con i Paesi europei, da questo punto di vista, non è tranquillizzante per nessuna regione italiana, come risulta dalle considerazioni preoccupate che si rilevano nella maggior parte delle analisi che precedono i programmi veri e propri. Non altrettanta enfasi si rileva però nella definizione delle strategie, e anche nell'attuazione regionale, dei programmi per l'utilizzo delle risorse delle politiche urbane comunitarie o nazionali.

Il problema della competitività del sistema è affrontato indicando come priorità le politiche regionali per la ricerca, investendo risorse nel favorire una maggiore integrazione fra centri di ricerca pubblici (Università) e privati e imprese. In questo caso siamo di fronte ad un esempio di politiche regionali che richiederebbero però una regia nazionale. L'ambito di riferimento regionale e l'approccio "autarchico" che ne consegue può risultare troppo angusto per le esigenze delle imprese medio-grandi che guardano a prospettive internazionali. Fra le "economie esterne" che si cerca di attivare ovviamente troviamo poi le infrastrutture, spesso dichiarate insufficienti per una mobilità sempre crescente delle persone, delle merci, delle comunicazioni. Le carenze più evidenti sono identificate nella rete stradale (anche se la quota del trasporto su gomma è giudicata eccessiva), del servizio ferroviario regionale, quasi ovunque carente e segnato da notevoli difficoltà di ordine economico-finanziario, nella insufficienza dei servizi di intermodalità e, infine, nella diffusione dell'ADSL, inferiore rispetto ai paesi competitori.

Anche per la sollecitazione dei programmi europei, una attenzione particolare viene dedicata alla qualità della forza lavoro, che spesso viene giudicata insufficiente sotto il profilo delle competenze, costituendo un limite per lo sviluppo regionale. D'altro canto vi sono regioni in cui (la Toscana è un esempio) si lamenta un deficit nella domanda di lavoro qualificato da parte del sistema produttivo.

Nei diversi documenti emerge poi l'esigenza di affiancare alla promozione dei settori nuovi una rivitalizzazione dei distretti tradizionali, anche rigenerando l'identità locale e valorizzando quello che frequentemente viene definito il capitale territoriale (in Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia). Quest'ultima Regione dedica inoltre particolare attenzione alla "questione amministrativa" nel presupposto che riducendo al minimo le bardature burocratiche e lasciando maggior libertà all'iniziativa delle imprese e degli individui ("oliando il sistema") si garantisce un miglior funzionamento dei mercati. In generale, però, l'attenzione alla concorrenza e alla sua

tutela è meno forte di quanto ci si sarebbe potuto attendere, sottovalutando il ruolo che possono svolgere le Regioni nella regolazione dei servizi pubblici locali.

In tutti i documenti il territorio è considerato un elemento cruciale nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile di lungo periodo. Esso viene considerato insieme come fattore di produzione e come risorsa scarsa che se sfruttata eccessivamente può costituire un vincolo per uno sviluppo sostenibile. Nel primo caso si lamenta la scarsa valorizzazione delle qualità territoriali (storiche, naturali, culturali) ai fini di uno sviluppo non solo manifatturiero, dall'altro si mette con maggior evidenza l'uso crescente che del territorio si è fatto nel recente passato. Questa problematica è presente con toni diversi in tutti i documenti programmatici: è molto evidente in Veneto, regione che ha visto crescere sia la percentuale di suolo urbanizzato che il grado di dispersione dell'urbanizzazione stessa. Fenomeni simili si riscontrano in Emilia-Romagna, in alcuni territori del Piemonte (area metropolitana, cuneese e novarese), nella fascia centrale della Lombardia e anche nelle aree più congestionate della Toscana.

La sostenibilità sociale, infine, assume diversi caratteri: (i) quello del rapporto fra popolazione anziana e giovane, con le preoccupazioni di sostenibilità finanziaria della previdenza dovuta all'assottigliarsi del rapporto fra popolazione attiva e popolazione non produttiva; (ii) quello del rapporto fra immigrati ed autoctoni, che è però tanto meno problematico quanto più si riconosce che la carenza di manodopera dipende dall'indisponibilità degli autoctoni a svolgere certe mansioni; (iii) quello, infine, del rapporto fra aspirazioni e realtà, fra qualità della vita desiderata e concrete prospettive. Gli obiettivi sono quelli della coesione sociale, della integrazione, del riequilibrio territoriale; anche in queste regioni del Centro-Nord, infatti, permangono squilibri consistenti fra le aree interne, con differenziali a sfavore delle aree periferiche e montane, ma anche di quartieri più degradati interni alle aree urbane, che non possono essere ignorati ma che con difficoltà si possono fronteggiare con le sempre più limitate risorse a disposizione.

Complessivamente, pur nelle ovvie diversità strutturali, molte problematiche che abbiamo ricordato sono presenti con maggiore o minore enfasi in tutti i programmi regionali. Alcuni temi appaiono particolarmente sottolineati in alcune Regioni: il pericolo di veder prevalere nelle scelte di investimento delle logiche della rendita piuttosto di quelle del profitto di impresa è, ad esempio, specifico del PRS della Toscana, mentre in Lombardia si enfatizza, più che altrove, la necessità di puntare ad una pubblica amministrazione "leggera", riducendo i costi della burocrazia sul sistema economico.

1.5. L'articolazione territoriale della programmazione regionale e i rapporti multilivello

L'ultima generazione di Piani regionali nasce in parallelo alla riforma del Titolo V della Costituzione e all'avvio e prima attuazione della riforma federalista.

E' quindi naturale che i nuovi compiti delle Regioni e in generale i nuovi assetti fra i livelli di governo fossero presenti nell'ottica dei programmatori, e anche che ci si muovesse in una prospettiva innovativa degli assetti istituzionali. Si trattava insomma di affrontare su basi nuove la prospettiva di una possibile *governance* multilivello nella consapevolezza che la maggior parte delle politiche, ed in particolare quelle di sviluppo regionale, chiama in causa una pluralità di livelli di governo (europeo, nazionale, regionale, locale) in ragione delle specifiche competenze e degli obiettivi che si intendono perseguire.

La realtà è meno innovativa di quanto si sarebbe potuto prevedere, almeno su alcuni dei livelli potenzialmente interessati: molti sono i riflessi potenziali di questo particolare momento istituzionale sul contenuto dei piani. Se ne possono individuare almeno tre:

1. il rapporto fra le Regioni, ovvero la necessità per alcune politiche di individuare un livello “meso” sovra-regionale tramite adeguati modelli cooperativi;
2. i rapporti con il livello provinciale, che assume particolare significato oggi nella prospettiva che questo livello di governo sia fortemente riformato, se non abolito;
3. il rapporto con gli enti locali.

Il primo punto evoca il rapporto fra Regioni, intese come primo livello di governo decentrato ad elezione diretta al di sotto dello Stato. La teoria del federalismo funzionale auspica che, ove su alcuni temi si identifichi la presenza di un'area “naturale” di svolgimento di determinate funzioni più ampia di quella amministrativa, si determini un livello “ad hoc” più adeguato, attraverso forme varie di cooperazione interregionale. Questo principio è stato peraltro accolto nell'art. 117 della Costituzione ove si prevedono negli ultimi commi forme di cooperazione fra Regioni e anche fra Regioni italiane e Regioni di altri Stati.

Nonostante la cooperazione interregionale sia ampiamente incentivata dalla Unione Europea, questa tematica non trova incisiva traccia nei documenti della programmazione regionale se non nei richiami alla partecipazione ai programmi transfrontalieri della UE ovvero nei riferimenti ai Programmi (peraltro poco sviluppati) promossi dal Governo centrale (come i “Programmi di interesse strategico nazionale” che vedono coinvolte alcune delle Regioni analizzate, fra i quali il Progetto per la Valle del Po). Sembra insomma che questa logica non sia ancora entrata nella prassi operativa autonoma delle nostre Regioni e che questo livello si attivi solo su sollecitazione esogena.

Il rapporto con il livello immediatamente inferiore, quello con la Provincia, è evidentemente strategico; i documenti qui esaminati si collocano temporalmente fra la metà del decennio scorso e il 2011; sono recenti, quindi, ma non abbastanza da cogliere la spinta innovativa che nel 2012 si è attivata in Italia riguardo alla opportunità di mantenere questo livello di governo così come è, in parte promossa anche dal “Governo Monti”, in parte dall'opinione pubblica e che ha recentemente registrato episodi significativi, come il referendum svolto in Sardegna per l'abolizione delle nuove e/o vecchie Province.

I documenti della programmazione regionale non sono sintonizzati con questo clima riformatore, ma si può registrare in alcune delle Regioni un auspicio di rivedere l'attuale assetto che si manifesta con alcune proposte orientate a trovare un livello più rispondente alle necessità, anche se non c'è alcun manifesto proposito diretto all'abolizione. In Lombardia, addirittura, per il miglior rapporto con gli enti decentrati (oltre che per garantire un più facile rapporto con l'istituzione Regione da parte degli enti locali e dei cittadini di tutto il territorio) si sono creati uffici regionali ad hoc (denominati STER, Strutture territoriali) con competenze trasversali in ognuno dei capoluoghi provinciali della regione.

Per l'analisi dei problemi e per l'intervento sui territori le Regioni fanno tuttavia riferimento ad aree funzionali (aree fortemente integrate, oltre che contigue territorialmente) che non rispecchiano l'attuale articolazione per province.

Abbiamo quattro macroaree della Lombardia, rispettivamente l'Area metropolitana milanese (intesa in senso stretto, ovvero Milano più Monza), l'Area pedemontana, dell'industria ma anche

dei laghi, (Varese, Lecco, Como, Bergamo e Brescia), la Montagna (Sondrio) e l'Asta del Po (Pavia, Lodi, Cremona e Mantova).

Le aggregazioni emiliano-romagnole sono invece sei “nodi” di una regione “a rete”, identificati rispettivamente nell'area bolognese, nell'area di Piacenza, nelle tre città centrali della meccanica e dell'agroalimentare (Parma, Reggio e Modena), nell'area di Ferrara, nelle città adriatiche e nella Romagna. Questi sistemi sono identificati allo scopo di “predisporre politiche appropriate alle differenti situazioni per raggiungere i medesimi obiettivi di qualità della vita, efficienza nell'uso delle risorse e identità territoriale”.

La Toscana ipotizzava nella predente legislatura tre aggregazioni di province al fine di costituire Sistemi di Area vasta, rispettivamente rappresentate dall'Area metropolitana della Toscana centrale (province di Firenze, Prato e Pistoia), dall'Area della Costa (da Massa a Livorno passando per Lucca e Pisa) e dall'Area meridionale di Arezzo, Siena e Grosseto. Questa scelta non sembra esplicitamente enfatizzata nella attuale legislatura, anche se non si sono mai proposte soluzioni diverse. Al momento della predisposizione del PRS la Regione immaginava poi un modello di cooperazione istituzionale che consentisse l'esercizio associato di funzioni. Alla fine del 2011 la Regione Toscana ha varato una legge di riordino del sistema degli Enti locali che prevede, fra l'altro, norme di attuazione dell'esercizio associato di funzioni sia per le Province che per i Comuni. Il PTR del Piemonte identifica invece esplicitamente una composita articolazione regionale. Innanzitutto individua quattro aggregati territoriali di ampia dimensione (definiti Quadranti); essi sono rispettivamente il Quadrante Metropolitano, che coincide con la Provincia di Torino, il Quadrante Nord-Est, costituito dalle Province di Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Novara e Vercelli, il Quadrante Sud-Est, formato dalle Province di Asti e di Alessandria, e infine il Quadrante Sud-Ovest che coincide con la provincia di Cuneo. Il territorio viene inoltre ulteriormente articolato in 33 Ambiti Integrati Territoriali (AIT), intesi come gli ambiti in cui si manifestano le condizioni per progettare e attuare forme efficaci di intercomunalità. La corrispondenza tra le diverse articolazioni territoriali non è tuttavia rigida, come specifica il PTR, perché si può procedere con geometrie variabili a seconda della natura dei problemi da affrontare.

Per il Veneto, infine, non è facile identificare un livello di analisi-pianificazione diverso da quello provinciale, anche se si identificano due sistemi “forti” (Padova-Venezia e Verona) con ranghi diversi per ognuno dei capoluoghi provinciali.

Il tema più complesso resta quello del rapporto della programmazione regionale e della Regione stessa con gli Enti locali, specie nelle regioni (Lombardia e Piemonte) nelle quali la frammentazione municipale è molto forte.

Il problema è logicamente duplice e ben distinto: da un lato l'articolazione sub-regionale e sub-provinciale della programmazione regionale, dall'altra la riforma dei livelli istituzionali del decentramento, su cui la Regione ha un ruolo specifico.

Nei fatti, le due questioni tendono ad intrecciarsi e il livello tendenziale della programmazione viene a volte ipotizzato come valido anche per il livello istituzionale. Su questa vicenda incombe poi la creazione del livello di governo metropolitano che rende lo scenario ancora più complicato: alcune Regioni ipotizzano infatti un modello di città metropolitana identificato come somma della città centrale e dei suoi comuni di cintura con i quali c'è continuità urbanistica, altre vedono con maggior favore un modello di provincia metropolitana.

Un buon punto di riferimento di questo punto di vista è offerto dagli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) previsti dal PTR del Piemonte che sono aree di dimensioni intermedie fra le Province e i Comuni, costruiti a partire dall'individuazione di relazioni intersoggettive locali definite in base ad un relativo auto contenimento dei flussi che sono causa ed effetto di tali legami; le relazioni di prossimità sono basate su componenti patrimoniali territoriali, valori e risorse comuni. Gli AIT rappresentano il supporto territoriale alla diagnosi, alla valutazione e alle strategie di livello locale e rispettano la geografia amministrativa esistente (sono composti da pluralità di comuni e coerenti con l'attuale articolazione provinciale) (Conti e Salone, 2011). Si tratta di un livello di aggregazione che per il modo in cui è definita fa riferimento esplicito ai Sistemi Urbani Giornalieri, concetto ormai consolidato della geografia economica e di cui anche l'Istat sistematicamente provvede alla identificazione a livello nazionale (Sistemi Locali del lavoro).

Analogamente, la Regione Emilia-Romagna promuove nel suo Piano Territoriale (come riferimento territoriale inferiore ai Sistemi complessi di Area vasta) il concetto di "Città effettiva" la cui dimensione è determinata dall'ispessimento delle relazioni quotidiane per motivi di studio, lavoro e tempo libero. Utilizzando come base di riferimento gli studi ESPON e una rielaborazione dei SLL (Sistemi Locali del Lavoro) dell'Istat, l'Emilia-Romagna identifica 21 aree funzionali con le caratteristiche delle città effettive, sia pure di rango fra loro diverso: Bologna come area metropolitana, altre cinque di livello nazionale/transnazionale (Parma, Rimini, Ravenna, Modena e Reggio), le altre regionali. Queste aree costituiscono una "proposta" agli enti locali di lettura dei problemi e di intervento ad una scala non tradizionale ma potenzialmente più utile.

La Toscana ha da parte sua una lunga tradizione di ricerca di un livello di analisi e programmazione intermedio fra Comuni e Provincia; questi sforzi hanno prodotto i Sistemi economici locali (SEL), una articolazione diversa da quella Istat (SLL) che ha individuato altre aggregazioni. Questa disaggregazione del territorio regionale era nata per fini di programmazione, ma anche nella prospettiva di una più evoluta articolazione istituzionale del governo locale; nei fatti questa proposta è stata progressivamente congelata. Recentemente la Regione ha proposto l'avvio di un processo di cooperazione fra i Comuni toscani attraverso lo strumento delle Unioni, che ha portato all'identificazione di 37 Ambiti di dimensione territoriale adeguata, che tuttavia non esauriscono il territorio regionale ma piuttosto costituiscono un incentivo alla futura riduzione del numero dei Comuni, all'inizio promuovendo ed incentivando una cooperazione stretta fra le Amministrazioni demograficamente più piccole.

1.6. La governance della programmazione regionale: modelli a confronto

Un aspetto cruciale della programmazione regionale è la sua *governance*, intesa sia come il rapporto che la Regione sviluppa con gli altri soggetti (pubblici e privati) protagonisti del sistema regionale, sia come le relazioni tra le diverse componenti interne dell'Amministrazione regionale. Con questo termine si intendono le procedure, le regole o i comportamenti che servono a creare una rete di cooperazione fra soggetti diversi. In questo senso, la *governance* della programmazione regionale include, le forme di partecipazione alla formazione e alla valutazione dei piani, le relazioni multilivello di carattere istituzionale e le scelte organizzative interne all'amministrazione regionale.

Generalmente la partecipazione assume tre tipologie:

- quella con il partenariato economico sociale (le parti sociali nelle varie loro articolazioni);

- quella istituzionale con gli Enti locali, in particolare attraverso il Consiglio delle Autonomie locali, e la P.A. in genere;
- quella territoriale, con i livelli sub-regionali, in genere provinciali.

Una *governance* molto articolata può condurre a migliorare il risultato, evitando l'insorgere di blocchi incrociati fra centri decisionali diversi o apportando nuove idee e nuove risorse, ma può anche rischiare di rendere rituale, dispersivo, lento e quindi inefficiente ed inefficace il processo decisionale.

La partecipazione può essere poi realizzata con procedure che assumono il carattere della concertazione e/o della negoziazione (un confronto fra posizioni potenzialmente diverse che serve a chiarire le rispettive proposte ad elaborare innovazioni di contenuto e/o di procedura), il cui esito viene poi solitamente ratificato con strumenti di programmazione negoziata (Accordi di programma, Intese programmatiche, Protocolli o altro) che consentono di conseguire i rispettivi obiettivi grazie al concorso delle risorse di tutti i partecipanti.

La partecipazione alle procedure di programmazione regionale ha visto progressivamente crescere il suo spazio, ma negli ultimi documenti elaborati si coglie spesso la consapevolezza che la ritualità sia un rischio da cui guardarsi e sono frequenti i richiami a fissare procedure snelle e tempi certi che garantiscano i contributi di proposte e di risorse senza rendere troppo lunghe le procedure. Si è anche ipotizzato che l'ampiezza del processo partecipativo possa influire sui rapporti istituzionali fra la Giunta regionale, che elabora e propone il PRS, e il Consiglio regionale che lo discute e lo approva. Tanto più ampie ed approfondite sono le fasi partecipative, tanto meno incisiva risulta infatti l'opera di rappresentanza delle parti sociali e dei territori che tradizionalmente svolge su questi temi l'assemblea legislativa regionale. La fase partecipativa svolta dalla Giunta, insomma, rischia di creare un effetto di spiazzamento nei confronti dell'Organo legislativo.

Riguardo alle relazioni multilivello, si è già accennato nel paragrafo precedente alla persistente difficoltà di trovare interlocutori adeguati alla natura dei problemi. La debolezza del livello provinciale, unito alla eccessiva frammentazione di quello comunale, specialmente in alcune regioni, ha reso frequentemente complicato questo rapporto. In molti casi, tuttavia, l'articolazione su scala locale della pianificazione regionale ha dato buoni risultati in termini di coordinamento e di valorizzazione delle risorse, specialmente nei casi in cui all'iniziativa dal basso si è accompagnata una corrispondente attività di regia e coordinamento regionale.

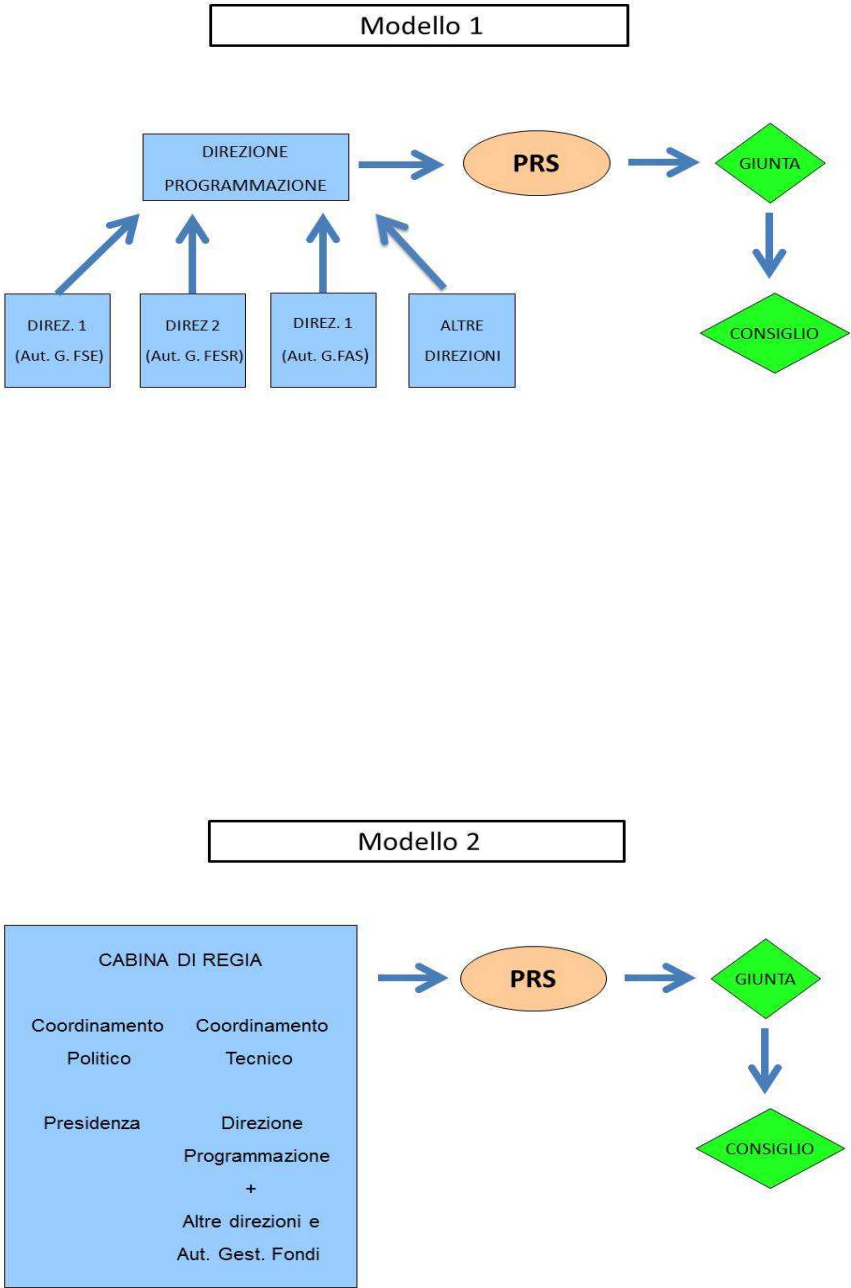
Tutte le Regioni analizzate vantano esperienze di articolazioni locali della programmazione regionale, con acronimi diversi, spesso assonanti con i PISL (Progetti Integrati di Sviluppo Locale) previsti nei programmi regionali di origine europea del precedente ciclo di programmazione (DOCUP 2000-2006).

Riguardo infine alle procedure interne alla macchina regionale, si può rilevare una diffusa tendenza (o diffusi auspici) a realizzare una più forte integrazione che non può che essere realizzata "avvicinando" i decisori dei diversi segmenti della programmazione regionale. Una larga parte di questa coincide oggi, come si è spesso ricordato, con l'intervento comunitario e quindi tanto più vicini e coordinati appaiono i decisori (Autorità di gestione) dei diversi Fondi europei e tanto più integrato ed efficace appare l'azione regionale. Generalmente e storicamente le Autorità di gestione erano allocate presso le Direzioni generali di riferimento (ad es. Lavoro e Istruzione per il FSE) e fra loro le interazioni erano piuttosto deboli; negli ultimi anni si è cercato di attenuare la separatezza fra queste strutture con vari espedienti. Una posizione particolarmente delicata è

assunta in questo quadro dalla Direzione Programmazione, là dove esiste. C'è infatti un persistente pericolo di isolamento di questa struttura di staff rispetto alle Direzioni di settore, un pericolo che si riesce a scongiurare solo quando si realizza una posizione di *primus inter pares* con gli altri settori, rafforzata da un forte collegamento con la Presidenza della Regione.

Estremizzando si possono identificare due posizioni limite (figura 1.1). Nel primo modello la Direzione Programmazione soffre di solitudine istituzionale nel momento delle predisposizione del PRS, a cui collaborano le altre Direzioni che detengono però le decisioni strategiche nella gestione delle risorse. Il prodotto che ne deriva può essere migliore o peggiore a seconda delle capacità di chi lo redige, ma il rischio della scarsa incisività resta immanente. Nel secondo modello il supporto politico (che può essere assicurato dal Presidente, oppure da un suo rappresentante molto autorevole) rafforza l'intera operazione che non soffre della presenza di attori potenzialmente autarchici garantendo una maggiore integrazione fra obiettivi e fonti di finanziamento.

Fig. 1.1 Modelli di *governance* della programmazione regionale



In realtà si ha l'impressione che le varie Regioni presentino una sorta di ibridizzazione tra i due modelli in cui volta a volta prevalgano gli elementi distintivi dell'uno o dell'altro, anche se la tendenza va in direzione del secondo.

In merito alla integrazione fra i vari fronti in cui la programmazione strategica si articola, è significativa l'esperienza lombarda che prevede una forte interrelazione fra i dirigenti dei vari settori, una loro elevata mobilità (che garantisce se non altro dalla formazione di logiche autarchiche), nonché una stretta dipendenza dai vertici dell'ente (Segretario Generale e Vice-Segretario all'attuazione del Programma) (Righettini, 2012).

Si può notare, a proposito della partecipazione, che alcune di queste Regioni (Emilia-Romagna e Toscana) sembrano assegnargli un ruolo molto rilevante. Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna si è impegnata a predisporre una intesa a livello provinciale molto impegnativa, che nel caso dell'ultimo PRS ha richiesto un lungo impegno dei soggetti interessati dall'inizio del 2009 fino al 2011. La lunghezza eccessiva delle procedure è un limite che frequentemente viene segnalato in tutte le varie fasi procedurali, tanto che spesso dal momento dell'avvio della legislatura all'approvazione del PRS passano troppi mesi.

1.7. Conclusioni

Qual è lo stato di salute della programmazione regionale in Italia? I documenti di programmazione regionali si fondano su analisi approfondite delle realtà territoriali? Sono in grado di individuare i principali problemi che attanagliano le regioni (sia sotto il profilo economico-sociale che territoriale-istituzionale)? Sono effettivamente in grado di orientare le politiche regionali? Ha davvero preso avvio una nuova fase nella programmazione regionale? Non è certo semplice e forse neppure possibile formulare risposte esaustive a queste domande. L'analisi svolta su un numero ristretto di esperienze regionali (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) consente tuttavia di individuare alcuni aspetti rilevanti e porre alcuni preliminari tasselli.

Un primo elemento che sembra caratterizzare la recente stagione risiede nell'europeizzazione degli strumenti e dei documenti di programmazione regionale. Il richiamo a valori, idee guida, procedure, direttive, declaratorie proposte (con vario grado di incisività) dalle istituzioni europee è una costante di tutti i documenti di programmazione regionali esaminati (Piani di sviluppo e Piani territoriali), e non solo di quelli strettamente legati alla programmazione dei vari fondi europei (i diversi Programmi Operativi). Nel complesso, l'influenza delle istituzioni europee ha avuto conseguenze sia positive che negative. Innanzitutto, ha dato avvio, per l'utilizzo dei fondi europei, alla predisposizione di programmi di carattere pluriennale che rappresentano una delle poche occasioni a disposizione delle Regioni per formulare programmi di medio - lungo periodo.

L'ultima stagione programmatoria (periodo 2007-2013) si è inoltre contraddistinta per la presenza di un Quadro Strategico Nazionale che ha rappresentato, per tutte le Regioni italiane, un punto di riferimento per l'elaborazione di politiche di sviluppo regionale. Di converso, l'azione delle istituzioni europee e a cascata quelle promosse dal centro (in particolare dall'allora Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, oggi Dipartimento Sviluppo e Coesione) hanno talora condizionato eccessivamente i programmi regionali che, pur nelle loro differenze, tendono ad assomigliarsi più che in passato (isomorfismo). Un elemento che merita attenzione concerne il rapporto tra i programmi operativi regionali di matrice europea ed i più generali documenti di programmazione regionale. Come è noto, i primi devono contenere un'analisi delle situazioni socio economiche regionali a fondamento delle loro scelte programmatiche. Tali analisi rischiano spesso di soffermarsi su dati congiunturali poiché i tempi previsti per la loro elaborazione sono solitamente

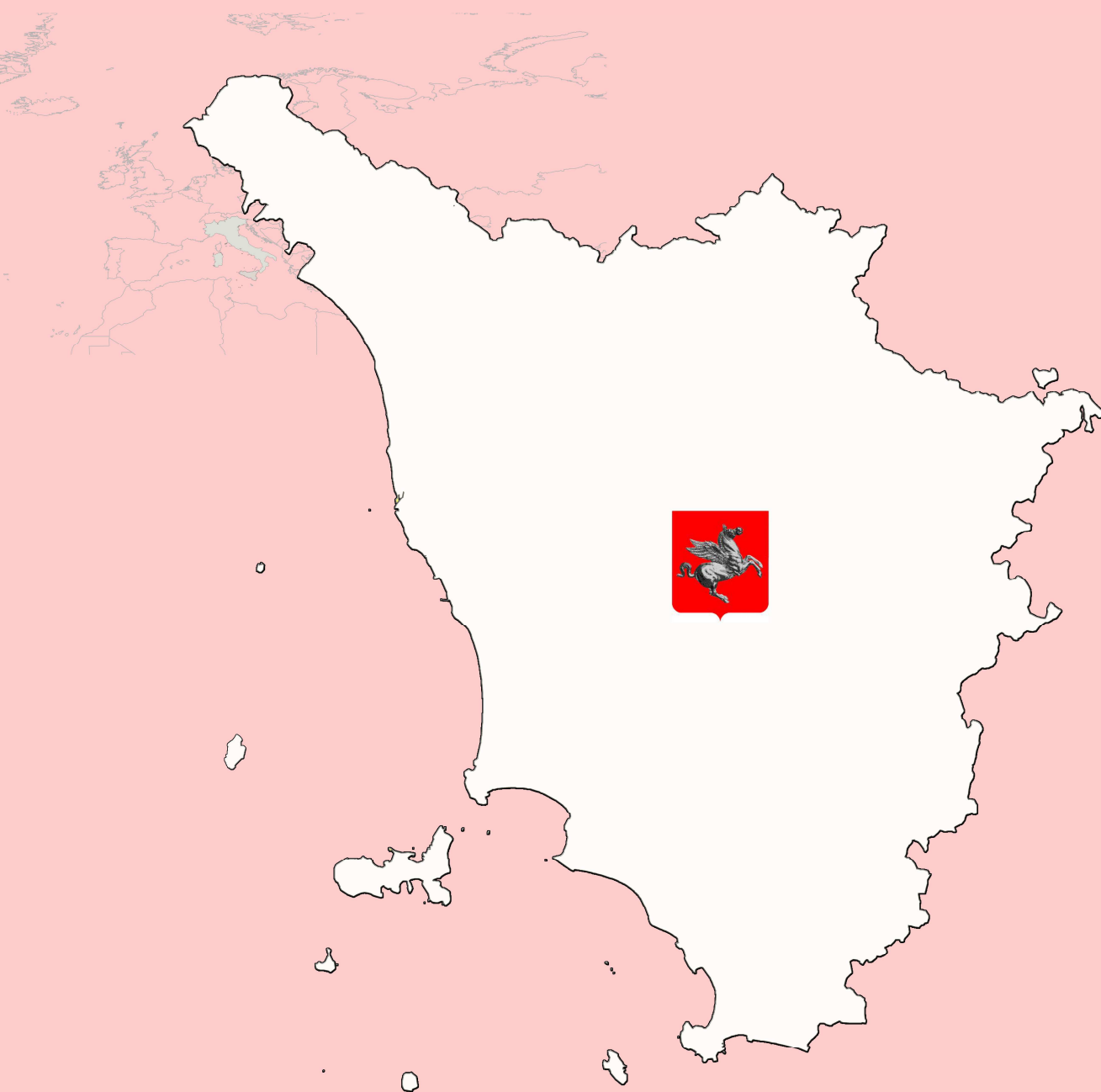
assai ristretti e contingentati all'interno dei processi di approvazione dei programmi operativi impedendo così riflessioni approfondite sulle dinamiche socio economiche regionali di lungo periodo. Da qui la notevole rilevanza che possono assumere, nelle esperienze più virtuose, i Piani Regionali di Sviluppo laddove essi si fondano su analisi più meditate. Un "buon piano di sviluppo regionale" è infatti in grado di fornire utili elementi nella predisposizione dei diversi piani operativi regionali.

Se si esaminano i documenti di programmazione regionale con riferimento agli elementi indispensabili di un "buon piano" (robusta analisi socioeconomica, indicazione obiettivi e priorità di intervento, grado di coerenza, sistemi di monitoraggio e valutazione), pur in presenza di significative differenze tra le cinque esperienze regionali esaminate e i rispettivi documenti di programmazione, è possibile evidenziare alcuni aspetti comuni e trasversali:

- l'influenza dominante delle istituzioni europee, per quanto concerne i codici espressivi impiegati (le retoriche della programmazione) sia nella scelta di alcuni temi, in particolare la sostenibilità nelle sue diverse dimensioni;
- per quanto concerne la dimensione economica, emerge una particolare attenzione alle attività produttive (è notevole l'enfasi sul comparto manifatturiero) individuate come elemento strategico dei diversi sistemi regionali. Comune anche l'attenzione ai problemi del mercato del lavoro, e al settore terziario, nella consapevolezza che buona parte dell'economia regionale ruota ormai attorno questo settore, per quanto esso presenti spesso confini e caratteri assai poco definiti, non adeguatamente analizzati. Il più generale problema della competitività regionale viene quasi sempre fronteggiato richiamando la necessità di favorire l'innovazione e l'incontro imprese e ricerca (altri temi sui quali si manifesta, di nuovo, l'influenza delle politiche di origine europea);
- un ulteriore elemento abbastanza comune ai diversi piani e programmi risiede nel proporre modelli di sviluppo regionale che, in estrema sintesi, potremmo definire endogeni e "*place-based*" (Barca, 2009) ovvero fondati sulle necessità/capacità di riconoscere prima e valorizzare poi i caratteri e gli *assets* presenti nel territorio regionale e/o nelle sue articolazioni. Si osserva poi una tendenza a ricondurre nei piani territoriali regionali la dimensione strategica allontanandosi da approcci prescrittivi-regolativi (aventi come principale obiettivo quello di costituire una cornice per i piani regolatori);
- in tutti i documenti di programmazione mancano specifici riferimenti ai piani sanitari (o sociosanitari) regionali. Una lacuna di non poco conto, se si considera che la sanità rappresenta di gran lunga la più cospicua voce nei bilanci regionali ma esemplificativa dell'estraneità dei piani sanitari rispetto ai tradizionali percorsi di formulazione dei programmi regionali di sviluppo;
- infine, un ultimo tratto che accomuna i diversi documenti di programmazione esaminati consiste nella modesta attenzione alle relazioni di carattere interregionale. Nonostante queste siano talora richiamate (soprattutto nelle esperienze promosse sotto l'auspicio del programma europeo Interreg), sono solitamente assenti approfondite riflessioni sulle problematiche sovra regionali che potrebbero invece ampliare l'orizzonte delle analisi e sollecitare azioni congiunte e coordinate in alcune aree e in alcune politiche i cui effetti tendono a superare i confini amministrativi delle singole Regioni (Perulli e Pichierri, 2010).

Quest'ultima considerazione, seppur indirettamente, conduce ad interrogarsi sui rapporti tra i principali soggetti istituzionali richiamati nei documenti di programmazione regionale. Ricordata la sostanziale debolezza delle relazioni orizzontali (ovvero tra Regioni) implicita nella maggior parte

di questi documenti, resta da esaminare le relazioni di carattere verticali ed in particolare il rapporto tra la programmazione regionale, lo Stato, le Province ed i Comuni. Emergono debolezze sia verso l'alto che verso il basso. A livello statale si riscontra l'assenza di politiche nazionali di promozione della cooperazione interregionale rispetto a problemi comuni a più regioni (mercato del lavoro, politiche della ricerca, politiche urbane). A livello sub regionale va richiamata l'articolazione territoriale esplicitata in questi documenti quale esito delle analisi socioeconomiche. In molti casi vengono infatti proposte articolazioni variamente denominate e di diversa taglia (macroaree, quadranti, sistemi di area vasta, sistemi economici locali, città effettive, ecc.), e talora anche politiche ad esse rivolte, che coincidono solo in modo parziale con la geografia amministrativa esistente. Alcuni programmi di sviluppo (ma anche alcuni piani territoriali) tendono pertanto a proporre meccanismi e strumenti per favorire una maggior congruenza tra le articolazioni che emergono dalle analisi ed i rispettivi soggetti istituzionali in esse ricompresi. Infine, *last but not least*, rimane da affrontare la questione delle strutture politico-amministrative regionali e loro modalità di interazione nel processo di formulazione dei documenti di programmazione regionali di carattere generale. In questo ambito, il pericolo fondamentale da scongiurare risiede nell'isolamento in cui la Direzione programmazione (o la struttura comunque competente) può venirsi a trovare in sede di elaborazione dei documenti di programmazione. Se non opportunamente affrontato tale situazione rischia di condurre a esiti non troppo positivi in cui il Programma Regionale di Sviluppo, per quanto brillantemente redatto, rimane un documento "di buone intenzioni", avulso dal contesto organizzativo regionale e con modestissime capacità di incidere nelle politiche regionali.



L'esperienza della Regione Toscana

2. L'esperienza della Regione Toscana

La Toscana, al pari dell'Emilia-Romagna, è una delle Regioni che “credono” nella programmazione regionale. Questa è la prima delle considerazioni che vengono spontanee dall'esame della gran mole di documenti che possono essere catalogati sotto questa definizione. Non sembra infatti che ci sia della ritualità nell'impegno profuso in questi atti (leggi, programmi di settore, impostazioni strategiche, ecc.), anzi vi si legge una fiducia nella validità di questi strumenti, uno sforzo continuo nell'adeguarli alle necessità mutevoli della realtà economica, sociale e istituzionale con cui si ha a che fare, l'orgoglio e la convinzione di aver realizzato un complesso di idee, proposte e metodologie di un certo valore.

Questo atteggiamento traspare chiaramente da un documento prodotto dalla Regione Toscana nel 2007 che si intitola, non a caso, “Il Manuale del Buon Programmatore”⁴. Non si tratta, in realtà, di un documento autocelebrativo, ma piuttosto di un utile contributo alla comprensione del complesso sistema della programmazione regionale e delle sue novità. Ma la scelta del titolo mostra la convinzione di aver prodotto, dopo molti anni di affinamento, correzione e messa a punto di questa esperienza, un metodo di governo che può essere preso come punto di riferimento. Complessivamente, si può dire che la programmazione regionale toscana è particolarmente strutturata, ovvero poggia su una serie di documenti e procedure che vengono prodotti ed eseguiti con accuratezza e convinzione.

Le altre caratteristiche che connotano l'esperienza toscana, anche se rinviando alle considerazioni conclusive per una valutazione più compiuta, sono sia il legame fra analisi della realtà e programmi, sia la rilevanza assunta dalla concertazione.

Il primo punto merita attenzione perché la Toscana è una delle poche Regioni italiane che ha avuto cura di dotarsi, fin dalla sua istituzione, di un centro di ricerca con il compito di analizzare il processo di sviluppo regionale. La creazione dell'IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana) risale infatti al 1974 e il costante affiancamento dell'analisi alle scelte della programmazione regionale costituisce certamente un *plus* per la robustezza dell'apparato normativo e per la definizione degli obiettivi compiuti in questa regione.

Recentemente, ovvero a partire dal 2005, primo anno del periodo preso in esame in questa analisi, la Toscana si è avvalsa in particolare di alcuni studi di medio-lungo termine compiuti dall'IRPET e che analizzeremo nel dettaglio più avanti, (Toscana 2020⁵ e Toscana 2030⁶) che hanno influenzato in modo evidente i Programmi Regionali di Sviluppo di questo periodo. La grande crisi della fine del primo decennio del secolo si è dispiegata proprio fra il primo e il secondo di questi documenti, e, anche fra l'attuale PRS e il precedente, determinando una svolta significativa negli accenti e nella preoccupazione che si manifesta riguardo al futuro della regione.

L'altra caratteristica richiamata è la forte spinta alla partecipazione del territorio e delle parti sociali alle scelte della programmazione regionale attraverso varie forme di programmazione concertata. Naturalmente, se la scelta per questa via resta ferma, le forme in cui si esplica si sono evolute nel tempo, per tentare di conciliare la sussidiarietà con l'appropriatezza, la partecipazione

4 Regione Toscana 2007 – Il Manuale del Buon Programmatore; collana Quaderni della Programmazione n. 14. Ed. Regione Toscana

5 IRPET 2006 ; “Toscana 2020. Una regione verso il futuro” F. Angeli Ed. Milano

6 S. Casini Benvenuti-G. Maltinti 2012 ; “Toscana 2030 –Il futuro della Toscana fra inerzia e cambiamento - Sintesi “ Ed. Donzelli

con i tempi delle decisioni, l'efficacia con l'efficienza del processo di programmazione. Anche in questa direzione va l'orientamento di realizzare una migliore finalizzazione delle pratiche di concertazione che da procedura a volte un po' rituale dovrà contribuire maggiormente anche al monitoraggio delle effettive priorità del PRS.

2.1 L'analisi della realtà regionale

Si è già accennato alla robusta tradizione di analisi dei meccanismi dello sviluppo regionale che contraddistingue la Toscana nel panorama nazionale, anche se nel sottoinsieme di regioni esaminate in questo studio la Toscana è in buona compagnia. Sia il Piemonte che la Lombardia, infatti, si sono dotati da molti anni di istituti di ricerca che hanno nel tempo costantemente (anche se con specificità di metodo) valutato le tendenze di lungo periodo dei sistemi regionali di riferimento.

Veneto ed Emilia-Romagna hanno percorso strade diverse, anche se il supporto di altre istituzioni di ricerca ha consentito anche in questi due casi di disporre di ricostruzioni affidabili delle traiettorie e dei punti di forza e di debolezze delle economie regionali.

La Toscana, dopo le discussioni accademiche e politiche degli anni '80 (il modello di sviluppo di piccola impresa è sufficientemente solido? Quale affidabilità ci può dare per il futuro?), dibattito messo un po' in ombra dai buoni risultati del sistema produttivo regionale dell'ultima parte del secolo scorso, ha riportato di nuovo l'attenzione sul suo futuro all'inizio degli anni Duemila.

Sono gli anni in cui emergono due elementi di riflessione; il primo è che la Toscana è una delle regioni italiane dove si vive meglio (usando parametri diversi dal PIL che si estendono al clima culturale, al *welfare* etc.), il secondo è la persistente bassa crescita del sistema economico che, in particolare dopo l'adozione dell'Euro, non mostra più quel dinamismo che sembrava una sua caratteristica strutturale. E' a questo punto che la Regione chiede all'IRPET di sviluppare uno studio di lungo periodo (Toscana 2020) che da un lato offre motivi di relativa tranquillità (in effetti i livelli di benessere sono molto alti), dall'altra pone in evidenza ombre che già erano state percepite ma che non avevano assunto quell'aspetto minaccioso che via via si viene accentuando. Fra queste la tendenza a bassi livelli di accumulazione, forse in virtù di una scarsa propensione al rischio che ha come rovescio della medaglia una certa propensione alla rendita. Ma da dove nasce la rendita se non dalla disponibilità di una buona dotazione di capitale storicamente stratificato?

Su questo quadro, complesso ma non drammatico, si abbatte pochi anni dopo l'impatto della crisi finanziaria ed economica internazionale, che suggerisce di ripensare e aggiornare lo studio dell'IRPET (Toscana 2030) alla luce degli *shock* che si sono verificati alla fine del decennio.

Il nuovo quadro che emerge è ovviamente più preoccupante e il fatto che la Toscana abbia subito un impatto non maggiore delle altre regioni non consola eccessivamente. La realtà, infatti, è che per decenni i toscani hanno potuto contare su alcune certezze mai messe in discussione:

- un livello di benessere fra i più elevati d'Italia, grazie ad un sistema produttivo competitivo e ad un sistema sanitario e di *welfare* di buona qualità;
- la qualità del suo territorio, il suo patrimonio storico e il suo paesaggio naturale;
- la coesione sociale, che ha origini molto antiche e che si rafforza con le moderne forme di impegno sociale e di solidarietà;
- la capacità innovativa e lo spirito imprenditoriale che hanno assicurato a lungo una buona competitività sui mercati internazionali.

Tutte queste certezze sembrano, in misura diversa, in crisi, dal momento che:

- il tenore di vita non potrà migliorare ulteriormente, anzi, sarà difficile che i figli possano avere lo stesso standard di vita dei padri;
- la qualità ambientale viene percepita come un bene sempre più a rischio e il suolo sembra mostrare limiti severi ad un suo uso ulteriore;
- la tradizione di accoglienza sembra messa a rischio dall'immigrazione su larga scala che ha interessato la regione a partire dall'inizio del secolo;
- l'innovazione non è più una delle caratteristiche salienti, la vocazione imprenditoriale latita e gli investimenti produttivi lasciano il posto a quelli immobiliari.

Sullo sfondo, poi, la crisi fiscale del sistema, che si esprime nella tendenziale divaricazione fra domanda di *welfare* (sempre crescente, anche per ragioni demografiche) e capacità del sistema economico di generare reddito sufficiente a “pagare” questo sistema attraverso le imposte. L'IRPET stima infatti che sarebbe necessario uno sviluppo medio del PIL del 2% annuo per non dover essere costretti ad abbassare il livello del *welfare*.

Dalla convinzione della “Toscana felix” si è passati rapidamente all'allarme di un benessere a rischio se dall'inerzia non si passa ad una strategia di forte rilancio, che non può che essere impostato partendo da una analisi delle cause.

Queste sono certamente molte, ma possono essere efficacemente sintetizzate nella perdita di slancio e di dimensione dell'attività manifatturiera. La Toscana arriva all'industrializzazione più tardi rispetto ad altre regioni del Nord, ma non più tardi del Veneto e dell'Emilia-Romagna, cresce in pochi anni in modo rilevante ma poi comincia a deindustrializzarsi troppo presto e troppo velocemente. Il processo di maturità, che trasferisce addetti e valore aggiunto dal settore industriale a quello terziario, in Toscana è avvenuto troppo velocemente rispetto al suo andamento fisiologico. Dagli anni '80 in poi, mentre tutte le regioni del centro-nord mantenevano sostanzialmente la loro quota di addetti all'industria sulla popolazione (sia pure nell'ambito di un trend orientato alla flessione), in Toscana questa quota calava decisamente (dai 14 addetti all'industria si passa agli attuali 9 addetti su 100 abitanti). Negli anni più recenti, poi, quando l'Italia perdeva quote di mercato a livello internazionale, la Toscana perdeva terreno nei confronti delle altre regioni, tanto che la sua quota di export sul totale nazionale è diminuita di oltre un punto percentuale.

La causa di questo fenomeno sembra sia in Toscana la tendenza a spostarsi “dal fronte alla retrovia”, ovvero dalle posizioni in cui sei costretto a confrontarti con il mercato internazionale e il suo dinamismo, a quei settori (banche, assicurazioni, attività immobiliari, professioni, turismo, ecc) in cui monopoli naturali (le bellezze artistiche) o artificiali (normative varie di tipo protezionistico, gli ordini professionali, ecc.) aprono spazi comodi di rendite più o meno esplicite.

Da questa valutazione nasce la risposta che si può sintetizzare nella lotta alle rendite e nel rilancio del sistema industriale. In dettaglio si può dire che “...occorre, non solo fermare, ma invertire quel processo di deindustrializzazione più volte richiamato anche se in una concezione più avanzata che tenga conto del fatto che la capacità di esportare dipende da un'industria capace di produrre prodotti di alta qualità, ma anche dalla presenza di un terziario in grado di fornire servizi funzionali a tale obiettivo (ricerca, trasporti, credito).”⁷

7 S. Casini Benvenuti 2011; “L'illusione perduta” Intervento al Convegno di Confindustria Toscana “Toscana, cambia passo!” Firenze 23 settembre 2011

Proprio questi tre punti richiedono politiche specifiche ove si consideri:

- la difficoltà di trasferimento delle innovazioni provenienti dal mondo della ricerca in un sistema industriale di piccole e piccolissime imprese in cui la “forma distrettuale” non sempre è stata sufficiente a garantire permeabilità fra enti di ricerca e aziende;
- la storica carenza infrastrutturale della Toscana, che rende alcune parti del territorio difficilmente raggiungibili in tempi rapidi dal capoluogo e che potrà essere superata con difficoltà, vista la carenza di risorse pubbliche, facilmente prevedibile nei prossimi anni;
- la altrettanto storica difficoltà delle imprese toscane a reperire credito a costi ragionevoli, difficoltà accentuate per il mondo delle piccole imprese e rafforzate dalle disposizioni conseguenti agli Accordi di Basilea.

Se questa diagnosi è considerata valida, ne consegue quindi un'agenda ben definita per l'intervento della programmazione regionale.

2.2 I documenti della programmazione

Il periodo che abbiamo preso in considerazione è molto ricco di innovazioni (anche dal punto di vista della redazione di documenti di notevole rilievo) per capire l'evoluzione dell'approccio toscano alla programmazione regionale.

Per avere il quadro completo delle vicende toscane è necessario ampliare di un anno all'indietro (partendo quindi dal 2004) il periodo generalmente preso a riferimento.

Nel 2004, infatti, è stata approvata, con la l.r. 61, la revisione della l.r. 49 sulla programmazione, varata nella sua prima versione nel 1999. L'anno successivo è stata poi approvata la Legge 1 di riforma delle norme per il governo del territorio, un intervento particolarmente rilevante che apre la strada al varo nel 2007 del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), un documento a cui sarà dedicata (nonostante non sia recentissimo) un'attenzione particolare per il significato che ha avuto e che ha tuttora nella storia della programmazione in Toscana. Il documento più significativo, a cui sarà dedicato maggiore spazio, è però l'ultima edizione del Programma Regionale di Sviluppo, riferita al periodo 2011-2015, che idealmente -insieme al collegato DPEF- chiude il periodo analizzato, che comunque è contrassegnato da documenti di rilievo che ricostruiscono cronologicamente questa vicenda.

Tab. 2.1 I documenti della Programmazione “globale” della Regione Toscana	
ANNO	STRUMENTO
2004/5	Legge Reg. n. 61/04 (Modifiche alla l.r. 49/99 sulla programmazione regionale) Legge Regionale sul Governo del territorio n.1/05
2007	MANUALE DEL BUON PROGRAMMATORE PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE (PIT)
2008/9	PAR FAS POR FESR POR FSE RAPPORTO EUROPA 2009
2011	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO (PRS) 2011-2015 DPEF 2012

Di particolare rilievo per la comprensione della esperienza toscana è il rapporto cooperazione-competizione fra PIT e PRS. Per molti anni il PRS è stato l'unica manifestazione della

Programmazione non settoriale; dal 2007 il PIT si propone come quadro di riferimento e tutore delle invarianti regionali. Il PIT stesso ricostruisce questo rapporto quando afferma che: "...entrambi gli strumenti di programmazione - PIT e PRS - vanno letti infatti in stretta correlazione, avendo la Regione compiuto la scelta politicamente e metodologicamente strategica di costruire un nesso inscindibile e funzionale tra piani e strumenti di governo del patrimonio territoriale e ambientale della comunità regionale, da un lato, e piani e programmi di sviluppo sul versante economico, sociale e culturale, dall'altro. E' a questo fine che si è provveduto a riformulare vuoi la legge regionale sulla programmazione (l.r. 49/99 rivista dalla 61/04) vuoi la stessa legge sul governo del territorio (appunto l.r. 1/05). E che si è statuito che gli indirizzi territoriali delineati nella prima parte del Piano di Indirizzo Territoriale - cioè le sue opzioni statutarie - informano in maniera vincolante la strategia territoriale del PRS. Il PIT è dunque il riferimento pianificatorio fondamentale e la sua agenda statutaria è il quadro complessivo programmatico nel quale si colloca il PRS"⁸.

Dal 2007 si apre la fase della programmazione operativa nel quadro nazionale ed europeo, che si concretizza con il Programma Attuativo Regionale FAS (a cui dedicheremo particolare spazio per la possibilità di comparazione interregionale che questo strumento offre) e con i Programmi operativi FESR e FSE, la cui vicenda complessiva è riassunta nel documento "Rapporto Europa 2009".

A questi strumenti, sostanzialmente di programmazione globale, si affiancano e si intrecciano numerosi piani di settore, richiamati nella tabella 2.2 e articolati nelle tre tradizionali ripartizioni di piani territoriali, socio-culturali e economici, fra i quali i primi sono numericamente prevalenti. Dal punto di vista del peso finanziario, ovviamente, il Piano Sanitario Regionale è di gran lunga il più rilevante. Val la pena ricordare che attualmente è in corso di elaborazione il Piano Sanitario Sociale Integrato Regionale 2011-2015 (PSSIR) che realizzerà l'integrazione da tempo auspicata fra l'intervento sociale e quello sanitario.

Tab. 2.2 Programmi e piani settoriali della Regione Toscana

TERRITORIALI	SOCIO-CULTURALI	ECONOMICI
Piano Indirizzo Territoriale (PIT)	Piano Socio-sanitario Regionale	Piano di Sviluppo rurale
Piano d'Azione Ambientale	Piano promozione della cultura	Programma investimenti TPL
Piano della Mobilità e logistica	Piano Cittadinanza di genere	Piano Energetico regionale
Piano tutela acque		Programma sviluppo rurale
Programma Forestale		Programma Azioni innovative
Piano Attività estrattive		
Programma Aree protette		
Piano Gestione rifiuti		

2.3 La normativa sulla programmazione

L'assetto della programmazione regionale toscana è fissato dalla Legge regionale 61 del 2004 che modificò la legge precedente varata nel 1999, anche per tener conto del maggior ruolo programmatico assunto dalle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione.⁹

⁸ Piano di Indirizzo Territoriale, Regione Toscana 2007

⁹ Legge regionale 11 agosto 1999, n. 49

E' interessante partire, nella descrizione di quanto previsto dalla Legge, dall'elencazione delle finalità della programmazione stessa (art. 2). Non si tratta di un'indicazione pleonastica, perché il concetto di programmazione è stato interpretato in modi molto diversi nel corso degli anni.

Per la Regione, la programmazione serve sostanzialmente a tre scopi, quelli di:

- rendere coerenti le decisioni (fra settori diversi, territori e tematiche diverse);
- favorire la partecipazione dei vari soggetti istituzionali e non, alle scelte regionali;
- razionalizzare le attività strumentali della Regione stessa.

Come si vede, non si tratta solo di razionalizzare le scelte ex ante, ma anche di renderle più partecipate e più efficienti.

Segue poi la specificazione dei principi generali e dei criteri guida, che sostanzialmente declinano più dettagliatamente le finalità prima esposte. Meritano però una specifica citazioni due punti che saranno ripresi successivamente come criteri guida degli strumenti programmatici: da un lato la sostenibilità, dall'altro la sussidiarietà/adequatezza.

La sostenibilità è affermata come primo principio che deve informare le scelte regionali, scelta che significa che si ritiene insufficiente adottare un parametro quantitativo per valutare la qualità dello sviluppo regionale. Si tratta implicitamente della critica alla capacità del PIL di interpretare il livello di sviluppo di una regione, al fine di inserire fra i parametri anche un punto di vista temporale più ampio che chiami in causa anche le future generazioni.

La sussidiarietà/adequatezza è invece un criterio che suggerisce di trovare livelli sempre efficienti di allocazione delle risorse e di attribuzione di responsabilità, nella consapevolezza che se è vero che la dimensione ottimale è una chimera che è inutile credere esista, ugualmente lo sforzo di trovare livelli adeguati di programmazione e di gestione delle funzioni deve essere costante.

L'articolo 5 e i successivi passano in rassegna gli strumenti della programmazione che sono, come abbiamo già visto:

- il Piano Regionale di Sviluppo (PRS) che contiene l'analisi della realtà regionale, le opzioni politiche, gli obiettivi di medio termine e le strategie di intervento. E' sostanzialmente, come si afferma nello stesso documento, un Master Plan regionale, nel senso che in esso trovano coerenza tutti gli strumenti di programmazione settoriale. L'obiettivo dell'unitarietà della programmazione, richiesto anche dall'Unione Europea, è già realizzato, in sostanza, dal PRS;
- il Documento di Programmazione Economica Finanziaria (DPEF) che specifica gli obiettivi di breve termine e le risorse necessarie;
- le leggi di settore;
- i bilanci regionali, annuali e pluriennali;
- i piani e i programmi di settore;
- i Programmi Locali di Sviluppo (PLS), una novità introdotta dalla legge, che individuano le priorità in un certo territorio (promossi in genere dagli enti locali, si incrociano con i piani di tipo urbanistico);
- i Patti per lo Sviluppo Locale (PASL), generalmente di livello provinciale, costituiscono accordi con gli attori locali per l'integrazione degli strumenti e delle risorse. Sono iniziative *bottom-up* che creano reti di rapporti operativi fra i diversi operatori pubblici, che nei casi più validi forniscono un "Parco progetti" utile per i programmi regionali, generali o di settore;
- gli strumenti di monitoraggio e valutazione.

Il PIT non è citato in questo articolo (se non implicitamente come piano di settore) ma all'art. 5 bis in cui si precisa il rapporto fra questo e il PRS: "il PRS individua le strategie di sviluppo territoriale,

nel rispetto di quanto disposto dallo statuto del territorio del PIT della Regione". Sembra in sostanza che in tema territoriale il PIT delinei le linee statutarie entro le quali il PRS stabilisce gli interventi di validità quinquennale.

Quanto al rapporto fra PRS e DPEF, la legge regionale chiarisce che il primo stabilisce le strategie generali di medio periodo, il secondo implementa ed aggiorna annualmente (con proiezione triennale) il PRS stesso.

Il PRS ha validità per l'intera legislatura (5 anni) e viene aggiornato annualmente con il DPEF ma può essere rielaborato, se necessario, per effetto di cambiamenti di scenario economico-istituzionali così come è avvenuto per il PRS 2003-2005 che ha sostituito integralmente il PRS 2001-2005. Nelle ultime due legislature il PRS ha individuato anche il quadro delle risorse (regionali, nazionali e comunitarie) disponibili o attivabili per l'attuazione delle politiche in esso contenute. Ogni anno tale quadro viene aggiornato dal DPEF.

Il PRS viene approvato dalla Giunta regionale entro 9 mesi dal proprio insediamento, mentre non è previsto un termine per l'approvazione del documento da parte del Consiglio regionale: il DPEF viene approvato dalla Giunta regionale entro il 31 maggio di ogni anno mentre non è previsto un termine per l'approvazione del documento da parte del Consiglio Regionale

Merita attenzione, infine, quanto si prevede per la valutazione di Piani e Programmi. Questi sono soggetti a valutazione integrata sotto il profilo ambientale, territoriale, sociale, economico e degli effetti sulla salute umana.

Per rendere possibile questa valutazione, ma anche per rendere possibile il monitoraggio e la valutazione dei risultati, si prescrive che i Piani e Programmi debbano evidenziare obiettivi, azioni, risorse, risultati attesi e indicatori di efficienza e di efficacia; in sostanza la Giunta fissa analiticamente la struttura standard di questi documenti per rendere più agevole la loro analisi e monitoraggio. Il Nucleo Unificato Regionale di valutazione e verifica è l'organo tecnico di supporto per tutti questi momenti di verifica ex ante e ex post.

I documenti annuali attuano i piani/programmi pluriennali e sono approvati solo dalla Giunta regionale. Ogni anno al Consiglio deve essere presentato un Documento di monitoraggio e valutazione che dia un resoconto sull'attività svolta dalla Giunta per l'attuazione del piano pluriennale. Un resoconto sullo stato di attuazione delle politiche indicate nel PRS viene comunque inviato ogni anno dalla Giunta regionale al Consiglio regionale attraverso il rapporto di monitoraggio strategico ed una sintesi di questo viene allegata anche al DPEF.

2.4 Il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT)

Questo documento è particolarmente importante perché costituisce una novità nella tradizione della programmazione regionale della Toscana; tutti i documenti precedenti avevano mantenuto infatti la tradizionale distinzione fra il PRS, piano globale che definiva le traiettorie di sviluppo desiderate per la regione, e i documenti di tipo urbanistico. Nel 2007, dopo che negli anni precedenti la Regione aveva provveduto a rivedere la normativa della programmazione (L. 61) e quella sul governo del territorio (L. 1/2005), viene approvato invece il PIT che si pone in rapporto con il PRS definendone la cornice di lungo periodo e anche stabilendo quale patrimonio regionale viene considerato da tutelare al di là delle possibili scelte politiche. Sarebbe però sbagliato pensare al PIT come un sistema di soli vincoli, perché in esso alla parte statutaria si affianca una parte strategica.

Anche se il collegamento fra PIT e PRS è chiaramente definito nella normativa, e anche se sul piano operativo il raccordo fra gli obiettivi dell'uno rispetto alle azioni operative previste dall'altro è

schematicamente espresso, resta l'impressione che il reale rapporto fra questi due strumenti di programmazione (PIT e PRS) sia ancora da mettere a punto, tanto che si era anche ipotizzato un futuro prossimo in cui PIT e PRS si sarebbero fusi in un unico documento.

Ci sono diverse idee forza nel PIT che sono state in larga misura riprese dal PRS recentemente varato (il raccordo delle azioni programmatiche fra PIT e PRS, infatti, è riferito al PRS precedente). La principale è sicuramente quella del ruolo che il territorio è destinato ad assumere nel futuro sviluppo della Toscana. Un ruolo attivo e non passivo, sulla base di uno statuto che fissa i limiti dell'utilizzo del territorio, ma anche di opportunità di fare della qualità del territorio toscano uno dei principali fattori di sviluppo ("...Il territorio è in questo senso il quinto "fattore produttivo" oltre al capitale, il lavoro, la terra e l'imprenditorialità: ma è anche il tessuto connettivo della loro valorizzazione. E caratterizza, come tale, la "dotazione" dei singoli contendenti a scala globale.. "). In quest'ottica, al governo del territorio si affida un compito strategico, quello di superare e rimuovere la logica della rendita di posizione: la lotta alla rendita è infatti il filo rosso che percorre l'intero documento.

Ma c'è un'altra idea che connota questo documento e che, se accolta come valida, è capace di giustificare l'ambizione del PIT di porsi al vertice degli strumenti programmazione della Regione. Si tratta della tendenza a dare del territorio l'accezione più vasta possibile: se il concetto di territorio può essere molto ampio, allora il PIT è il documento chiave della programmazione regionale. Lo si capisce da un passaggio contenuto nel PIT che qui riportiamo estesamente: "Il territorio non è una categoria dello spirito, ma neppure il solo persistere o il solo mutare dell'insieme dei beni e delle immagini che costituiscono la sua fisicità. Il territorio, semplicemente, è la sintesi del suo passato e del suo presente. Una sintesi data da coloro che lo vivono, qui ed oggi. In una parola, il territorio siamo "noi": come insieme di cittadini antichi e nuovi, che abitano o usano o attraversano le nostre città e i nostri borghi, le nostre colline, i nostri boschi, le nostre fabbriche e i nostri distretti, le nostre strade, le nostre ferrovie, i nostri porti, le nostre periferie e i nostri centri storici (...)"

Il PIT appare infatti subito, nel suo indice, nella sua stesura e nel linguaggio, un documento ambizioso, che vuole imprimere una svolta alla programmazione regionale toscana.

Lo confermano le sue prime pagine: "... il nuovo PIT è invece un atto di pianificazione totalmente nuovo, tanto ambizioso quanto necessario. Esso vuole contribuire a una stagione innovativa nelle politiche pubbliche della Regione Toscana. Una stagione che riflette nuove urgenze e nuove visioni di lungo periodo perché la fase storica espressa dalla legge 5 del 1995 è alle nostre spalle. Così come lo sono la sua applicazione e i risultati che ha prodotto. Oggi occorre conferire al PIT una valenza *costitutiva* e una funzionalità *strategica* in grado di coniugare attivamente - e lungo un filo rosso duttile ma unitario - quelle che sono le due anime del PIT. Il suo "motore" propositivo. E la sua "regola" statutaria. Di qui un Piano che assume una forte e specifica "dinamicità" sulla base di un solido e durevole spessore "strutturale", nel senso che al Piano conferisce la norma della legge 1/2005. Un piano strutturale e dinamico sia come "postulato", sia come "strumento", sia come "obiettivo" di governo (...)"¹⁰.

Un PIT a due facce, quella "statutaria" che definisce le condizioni da rispettare per raggiungere gli obiettivi specifici che la parte "strategica" individua.

L'agenda per l'applicazione dello statuto si sostanzia attraverso metaobiettivi che, come vedremo, sono territoriali ma anche economico-sociali, confermando la valenza (e/o l'ambizione) del PIT come piano strategico globale.

10 Piano di Indirizzo Territoriale, Regione Toscana 2007

I meta-obiettivi sono tre:

1. Integrare e qualificare la Toscana come città policentrica: dalla “Regione-sistema” dell'Emilia Romagna si passa alla “Città policentrica” della Toscana. L'idea è sostanzialmente simile ma il termine che connota questo obiettivo è più provocatorio. Esso suggerisce infatti che le città della Toscana devono abbandonare ogni forma di competizione campanilistica, agendo come se fossero una sola grande città, pena la decadenza dell'intera regione. Strumenti per realizzare questo salto di qualità sono la qualificazione della mobilità infraregionale, l'incremento della disponibilità di case in affitto per rendere più dinamiche le città stesse, la valorizzazione della specializzazione delle singole città etc.
2. Sviluppare e consolidare la presenza industriale in Toscana: anche in questo caso si parla di distretto industriale toscano (per evocare un superamento del tradizionale *patchwork* dei distretti industriali monosettore), e si intende mandare un messaggio al mondo imprenditoriale: saranno incoraggiate tutte le iniziative manifatturiere, specie se innovative, saranno scoraggiate tutte le iniziative di riuso di aree industriali a scopo residenziale. Il messaggio “anti-rendita” (molti importanti industriali della regione hanno dirottato da tempo i loro investimenti dalle attività industriali a quelle immobiliari) è qui esplicito quando si sostiene che “Il governo del territorio, in specie, può e deve esercitare il massimo impegno perché questa presenza “industriale” nella Toscana dei nostri tempi e del nostro futuro continui a connotarne il volto, la cultura, il paesaggio per sfuggire all’arretratezza degli stereotipi del *loisir* più banale e all’indebolimento immobilistico e *rentier* della sua cultura e delle sue energie imprenditive”¹¹.
3. Conservare il patrimonio territoriale della Toscana: il documento adotta una duplice nozione del territorio, quella di essenziale patrimonio ambientale, paesaggistico, economico e culturale, e quello di fattore costitutivo del capitale sociale e, come tale, elemento di competitività. L'attività agricola e quella turistica devono assumere fra i loro compiti anche quello di garantire che la qualità del patrimonio territoriale (rispettivamente rurale-collinare e costiero) sia tutelato per rimanere fra i punti di forza della regione. L'indicazione operativa è che “piani e strategie dell’azione pubblica, da un lato, e l’intraprendere innovativo del progetto privato, dall’altro, debbono trovare nella «conservazione attiva» del patrimonio territoriale il principio e il limite regolativo della loro mutua interazione”¹².

Merita segnalare che il principio della “conservazione attiva” del patrimonio territoriale può essere assunto come una delle indicazioni strategiche del PIT che si vuol distinguere simultaneamente da chi sostiene la necessità della pura e semplice salvaguardia e da chi intende usare in modo non oculato un patrimonio storicamente stratificatosi proprio per l'agire saggio dell'uomo. La cosiddetta Agenda strategica definisce il rapporto fra il PIT e il PRS (2006-2010) e si basa su quattro “sistemi funzionali”, sintetizzati nella tab. 2.3.

¹¹ Piano di Indirizzo Territoriale, Regione Toscana 2007

¹² Piano di Indirizzo Territoriale, Regione Toscana 2007

Tab. 2.3: I sistemi funzionali del PIT	
Sistemi funzionali	Significato
La Toscana dell'attrattività e dell'accoglienza	All'interno di questo sistema funzionale assume una significativa importanza il capitale naturale legato al territorio, alle aree naturali, al paesaggio rurale. Attrarre significa avere specificità, risorse e qualità che hanno un valore riconoscibile nel resto del mondo, cioè visibili nell'area della cultura, dell'ambiente, del paesaggio, della società e della politica e, più in generale, delle diverse aree dell'agire umano, non solo a fini economici e produttivi. Accogliere significa riconoscere le differenze, cercare di comprenderle e sviluppare un atteggiamento positivo di interscambio e di apertura. Significa essere disposti a fare i conti con le "novità" e aumentare le sedi e le occasioni di vero confronto, escludendo nel contempo, come fenomeni di uno stesso difetto di approccio, eccessi di subalternità o di superiorità che non facilitano il confronto culturale.
La Toscana delle reti	Pensare ad un sistema di "nodi" in cui spiccano delle qualità, delle competenze e delle eccellenze e, nello stesso tempo, ai legami attivabili fra queste capacità per incrementare il valore aggiunto dei singoli "nodi". La Toscana delle reti è una regione che sviluppa le funzioni avanzate, che cerca di radicarle nei diversi territori e di diffonderle nei diversi settori. L'area più tradizionale dove si applica il concetto di rete è ovviamente quello delle infrastrutture sia relative alla mobilità. Ma il concetto di rete ha oggi un'applicazione ancora più ampia e significativa. Non solo infrastrutture ma anche reti di soggetti e di territori che si integrano e puntano al proprio rafforzamento "interno" non tanto o non solo attraverso strategie di crescita e di sviluppo "dentro le mura" ma piuttosto attraverso strategie di costruzione e di partecipazione a "reti esterne".
La Toscana della qualità e della conoscenza	La qualità è il carattere fondamentale, quasi costituente, del modo di essere della Toscana. La qualità è una opportunità. In Toscana non si può che puntare ad una alta qualità del vivere nelle diverse specificità: nella vita quotidiana dei servizi, nei contesti urbanistici delle città e delle campagne, nel lavoro e nello studio: insomma una qualità che deve essere diffusa e percepibile in ogni contesto del vivere e che deve rappresentare l'immagine della regione nel mondo. Una qualità che sarà elemento costitutivo del modo di produrre (chi vive bene sa produrre bene), che sarà elemento attrattivo di risorse umane qualificate, di flussi turistici e di iniziative imprenditoriali ma che nello stesso tempo sarà un elemento costitutivo del modo di vivere di chi abita, studia e lavora in Toscana.
La Toscana della coesione sociale e territoriale	Puntare ad un nuovo dinamismo facendo leva quindi sulle componenti più avanzate e innovative del sistema regionale. Rispetto all'obiettivo di innovazione complessiva della regione, le singole realtà locali e i soggetti individuali e collettivi sono chiamati ad un più forte tasso di responsabilizzazione e devono sentirsi nella condizione di poter rispondere non solo a ciò che la regione può fare per loro ma piuttosto a ciò che loro possono fare per il raggiungimento degli obiettivi regionali. La coesione territoriale deve essere sempre meno una politica di tipo compensativo e assistenziale e sempre di più una politica per la realizzazione di uno sviluppo locale autonomo e autodiretto (sviluppo che deve essere in grado di responsabilizzare i gruppi dirigenti locali, di valorizzare le risorse specifiche e di innalzare le capacità del sistema locale)
Fonte: C. Agnoletti: Valutazione integrata di piani e programmi: Effetti territoriali. IRPET 2010 mimeo	

Naturalmente, è indispensabile collegare la pianificazione urbanistica a quella del PRS; a questo fine il PIT segnala come i "sistemi funzionali" possono essere ricondotti ai programmi selezionati nel PIT. La tab. 2.4 evidenzia questa corrispondenza, anche se si deve notare che i PIR (Progetti Integrati Regionali) qui richiamati appartengono al ciclo di programmazione precedente, ovvero erano contenuti nel PRS 2006-2010, mentre nei capitoli successivi sarà descritto il più recente PRS della Toscana, varato nell'estate del 2011. La tabella sembra mettere in evidenza una sorta di "dipendenza temporale" del PRS rispetto al PIT (il primo riferito ad un quinquennio, il secondo volutamente privo di riferimenti temporali) al quale è dato il compito di definire le scelte statutarie al quale il PRS dà attuazione operativa.

Il disegno non sembra tuttavia completamente nitido, quando si pensi che lo stesso PIT al suo interno prevede il Masterplan dei porti e degli aeroporti regionali, con una valenza operativa che sembra difforme dal più generale approccio statutario del documento.

Tab. 2.4 : Coerenza fra PIT e PRS	
Sistemi funzionali	Piani Integrati Regionali (PIR)
La Toscana dell'attrattività e dell'accoglienza	1.2 Internazionalizzazione, cooperazione, marketing territoriale 1.4 Innovazione e sostenibilità, offerta turistica e commerciale 1.5 Innovazione e qualità del sistema rurale, agricolo e forestale 2.4 Le nuove infrastrutture del sistema sanitario regionale
La Toscana delle reti	1.3 Distretto integrato regionale: il sistema delle politiche industriali 1.6 Sistema dei servizi pubblici locali a rilevanza economica 1.7 Accessibilità territoriale, mobilità integrata 1.8 Sviluppo della piattaforma logistica costiera 4.3 Coordinamento delle politiche territoriali urbane e metropolitane
La Toscana della nuova qualità e della conoscenza	1.1 Spazio regionale della ricerca ed innovazione 2.1 Qualità della formazione 2.2 Innovazione, qualità e sicurezza del lavoro 2.8 Organizzazione produzione e fruizione della cultura 3.1 Politiche di ecoefficienza per il rispetto di Kyoto e la qualità dell'aria 3.2 Sostenibilità e competitività del sistema energetico 3.3 Efficienza e sostenibilità nella politica dei rifiuti 3.4 Governo integrato delle risorse idriche 3.5 Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana 4.2 La società dell'informazione per lo sviluppo 4.4 Efficienza, riorganizzazione e semplificazione
La Toscana della coesione sociale e territoriale	2.3 Coesione ed integrazione socio-sanitaria 2.5 Assistenza ed integrazione per la non autosufficienza 2.6 Inclusione e cittadinanza degli immigrati nella multiculturalità 2.7 Politiche di edilizia sociale 3.5 Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana 4.1 Partecipazione, governance, sistema delle autonomie, aree vaste

2.5 La programmazione operativa

Il Programma Operativo Regionale FESR

La Toscana ha fondato gran parte dei suoi programmi di sviluppo sulle risorse provenienti dai fondi FESR, che sono stati destinati a questa regione in misura consistente (854 milioni di euro, un'entità rilevante anche in un confronto con le altre regioni). La destinazione di questi fondi, che risultano in larga misura già impegnati (nella misura del 62% al giugno 2011, con l'attivazione di 1500 progetti), è stata via via indirizzata, con l'accentuarsi della crisi economica internazionale, a creare i presupposti per una più rapida uscita dalla crisi da parte delle imprese regionali.

Riguardo al sostegno alle imprese, si è puntato a favorire la loro aggregazione (storica la frammentazione del tessuto produttivo toscano) e la loro internazionalizzazione, come pure al più agevole trasferimento delle innovazioni (utilizzando poli tecnologici, centri di servizio alle imprese).

Il potenziamento del sistema infrastrutturale ha poi assorbito una quota consistente dei fondi, con un complesso di progetti che mirano a connettere e rendere più competitive e attraenti le città toscane (si va dalle nuove linee della tramvia fiorentina al *People Mover* dell'aeroporto di Pisa, ai

migliori collegamenti con i due Interporti regionali) che sono oggetto di specifico intervento con i programmi PIUSS (Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile).

Rilevante l'impegno, infine, a favore della priorità dei Sistemi energetici, in particolare destinato alle fonti alternative e rinnovabili (53 milioni di euro) un settore nel quale la Toscana è già oggi ai massimi livelli nazionali.

Il Programma Operativo Regionale FSE

Anche in questo caso, l'attuazione del Programma, destinato al sostegno dell'occupazione e alla qualificazione del sistema formativo e dell'istruzione e ad aumentare la competitività proprio attraverso un sistema fondato sulla conoscenza, il manifestarsi della grande crisi economica internazionale ha suggerito di riorientare, rispetto alle destinazioni originariamente previste, gli obiettivi con cui la Toscana ha interpretato e utilizzato queste risorse.

Il sostegno all'occupazione, con la difesa dei lavoratori interessati da processi di ristrutturazione, l'incentivo alla stabilizzazione e la tutela del lavoro discontinuo, ha costituito quindi l'impegno più consistente (44% dei fondi disponibili); ma si è anche tentato di migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese alle necessità del cambiamento (17% dei fondi). Consistenti poi gli interventi per la valorizzazione del capitale umano (26%) destinati in buona parte all'obiettivo del *lifelong learning*.

Ci sono alcune realizzazioni già conseguite che testimoniano dell'impegno dedicato a ben utilizzare questa opportunità, come il Patto per i lavoratori atipici, il Patto per l'occupazione femminile e il processo di unificazione in un solo ente degli interventi per il Diritto allo studio universitario.

Le cifre disponibili al giugno 2011 consentono di valutare lo stato di attuazione di questo programma: rispetto ai 589 milioni di euro complessivamente disponibili, ne risultano impegnati quasi la metà (44%), impiegati in circa 19mila interventi che hanno visto coinvolte oltre 40mila persone.

Se queste sono le prime cifre di un bilancio pre-consuntivo che la Regione sta stilando, con una buona valutazione dell'esperienza 2007-2013, si intravede all'orizzonte la nuova stagione della programmazione 2014-2020, per la quale l'agenda regionale sembra orientata, dal punto di vista del metodo:

- ad affinare il controllo della tempistica e a limitare il numero degli obiettivi;
- a coordinare ulteriormente fra loro le strutture regionali impegnate nei programmi settoriali.

2.6 Il Programma FAS

Obiettivo generale del Programma Attuativo Regionale FAS è, come è noto, quello di contribuire al riequilibrio socio-economico del Paese. Ovviamente il problema è talmente rilevante e storico che il contributo che ci si può attendere è quello di utilizzare nel modo più efficiente e coerente a perseguire questo obiettivo la cui validità trova riconoscimento anche all'articolo 119 della Carta Costituzionale. La posizione intermedia della Toscana fra il Nord più sviluppato e le regioni meridionali, oltre che la forte differenziazione interna della regione, le garantiscono un finanziamento complessivo (757 milioni di euro) piuttosto consistente fra le regioni centro-settentrionali.

La circostanza che il PRS (2006-2010) della Regione Toscana avesse tutte le caratteristiche informative richieste dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) ha fatto sì che il PRS stesso, in una

versione sintetica in cui le scelte strategiche sono state proiettate al triennio successivo (fino al 2013), nel 2008 abbia assunto la valenza di Documento Unico di Programmazione¹³.

Partendo dai principi di base della programmazione FAS (finalizzazione al riequilibrio, addizionalità delle risorse e sussidiarietà/adequazione territoriale del livello di programmazione) si è quindi predisposto il Programma Attuativo Regionale che contiene i profili operativi, le linee di azioni e le destinazioni dei finanziamenti.

Coerentemente con la diagnosi sulla attuale fase dello sviluppo regionale, i programmi e le linee di azioni definite dal PAR FAS tentano di far fronte ad alcune debolezze del sistema regionale:

- la diminuita competitività del sistema regionale: certificata dalla flessione della quota di export sul totale nazionale, questo fenomeno è particolarmente grave in una regione che ha sempre fondato il suo modello di sviluppo sulla componente extra-regionale della domanda e che difficilmente potrà contare su una domanda interna che molti fattori fanno ritenere debole nei prossimi anni;
- la scarsa innovazione del sistema produttivo: una perdurante tendenza ad investire poco nel sistema produttivo ha via via indebolito la capacità innovativa del sistema manifatturiero, mentre un progressivo spostamento verso settori o comparti specifici a più alto contenuto tecnologico sembra indispensabile;
- la insoddisfacente integrazione del sistema urbano: lo sviluppo dei prossimi anni avrà come fattore fondamentale la capacità delle aree urbane di fornire servizi di elevata qualità e per regioni policentriche come la Toscana la forte integrazione sembra irrinunciabile per garantire quello che le grandi città metropolitane assicurano alle proprie aree produttive;
- la scarsa qualificazione dei settori tradizionali: sia il commercio che il turismo assicurano una quota consistente del PIL regionale ma in essi si cela una quota consistente di rendita che deprime le potenzialità di questi settori che potrebbero garantire ampie potenzialità al sistema regionale.

Vediamo ora come il PAR FAS abbia garantito la coerenza fra le indicazioni del Quadro Strategico Nazionali e quelle del PRS stesso. Come unità di riferimento saranno utilizzati i Programmi Integrati Regionali (PIR) che costituivano le unità di riferimento dell'attuazione e del monitoraggio del PRS 2006-2010 che ne prevedeva 25.

Con riferimento ai fondi FAS i PIR coinvolti sono invece nove (riconguibili a loro volta a quattro programmi strategici del PRS stesso). La corrispondenza e la coerenza fra questi documenti nazionali e regionali di programmazione può essere rilevata dalla tabella 2.5.

I PIR concernenti l'innovazione assorbono circa un terzo del totale delle risorse disponibili, ed insieme a quelli che riguardano l'adeguamento delle infrastrutture per la mobilità raggiungono circa il 60% dell'intero stanziamento. Consistenti anche le risorse impiegate (oltre il 20%) per la priorità 5 del QSN: "Risorse naturali e culturali per lo sviluppo". Questa scelta di distribuzione delle risorse finanziarie è stata condizionata dalle decisioni già assunte in sede FESR e FSE che hanno suggerito di utilizzare questa opportunità per rafforzare i settori che, residualmente, più necessitavano di risorse.

Naturalmente, i PIR costituiscono interventi complessi che a loro volta constano di interventi di diversa natura che hanno in comune lo stesso obiettivo. Anche per la Toscana è opportuno compiere un ulteriore aumento di dettaglio per passare dal livello del PIR a quello delle Azioni elementari. Anche in questo caso la scala gerarchica è quella indicata nella fig. 2.5

13 Questa procedura è stata realizzata secondo uno schema definito in collaborazione con la Regione Lombardia

Tab. 2.5 – Corrispondenza fra obiettivi ai vari livelli di programmazione		
PRIORITA' QSN	OBIETTIVO DUP/PRS	OBIETTIVI OPERATIVI PAR FAS (PIR)
2- Innovazione e competitività	1 : Competitività 1 : Competitività 4: Governance e conoscenza	1.1 - Spazio regionale per la ricerca 1.3 - Distretto integrato regionale 4.2 - Società dell'innovazione, e-government Totale 251 mln di € (33%)
3- Energia e ambiente	3: Sostenibilità ambientale dello sviluppo	3.4 - Governo unitario e tutela risorse idriche Totale 72 mln di € (10%)
4- Welfare e attrattività territoriale	2: Lavoro, coesione e welfare	2.1 - Lifelong learning Totale 46 mln di € (6%)
5- Risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	1 : Competitività 2 : Lavoro, coesione e welfare	1.4 - Sostenibilità offerta turistica e commerciale 2.8 - Organizzazione e fruizione della cultura Totale 158 mln di € (21%)
6- Reti e collegamenti per la mobilità	1 : Competitività 1 : Competitività	1.7 - Accessibilità territoriale 1.8 - Piattaforma logistica toscana Totale 204 mln di € (27%)
		Assistenza tecnica - 25 mln di € (3%)

Fig. 2.1 – La struttura ad albero degli obiettivi del PAR FAS



Ognuna delle azioni elencate viene trattata come un meta-progetto, nel senso che non ha il livello di dettaglio del progetto ma se ne individuano alcuni elementi rilevanti, quali le risorse finanziarie disponibili, il dirigente responsabile della effettiva concretizzazione dei programmi, gli indicatori di realizzazione e di risultato e alcuni elementi descrittivi contenuti in apposite “Schede”.

Tab. 2.6 – Linee d'azione del PAR FAS della Regione Toscana 2007-2013

Obiettivi operativi (PIR)	Azioni
Spazio regionale per la ricerca	1- Sostegno della ricerca delle istituzioni pubbliche 2- Sostegno alla ricerca industriale
Distretto integrato regionale	1- Infrastrutture per i settori produttivi 2- Sostegno ai progetti delle PMI
Società dell'innovazione, <i>e-government</i>	1- Estensione banda larga 2- Infrastrutturazione servizi VOIP 3- Infrastrutturazione sviluppo sistemi formativi 4- Supporto al sistema giurisdizionale regionale
Governo unitario e tutela risorse idriche	1- Difesa del suolo dal rischio idraulico
<i>Lifelong learning</i>	1- Sviluppo servizi all'infanzia 2- Potenziamento dei servizi per i giovani
Sostenibilità offerta turistica e commerciale	1- Migliorare la qualità urbana 2- Aumentare la qualità del sistema delle imprese turistiche e commerciali
Organizzazione e fruizione della cultura	1- Valorizzazione del patrimonio culturale 2- Nuovo Parco della Musica di Firenze
Accessibilità territoriale	1- Interventi sulla viabilità regionale
Piattaforma logistica toscana	1- Vie navigabili interne 2- Interventi sulla viabilità stradale regionale 3- Sistema integrato portuale e aeroportuale

Analogamente a quanto scelto per le altre Regioni analizzate, a titolo esemplificativo esplicitiamo quanto previsto in una delle azioni concernenti la mobilità.

Esaminando l'azione 2 del PIR 1.8 “Interventi sulla viabilità stradale regionale”, che assorbe circa 50 milioni di €, una cifra significativa perché rappresenta un quarto di quanto previsto per la mobilità (priorità 6 del QSN) e il 7% dei Fondi FAS destinati alla Toscana, si rileva che l'intero intervento è destinato alla strada di grande comunicazione Firenze-Pisa-Livorno, una superstrada di grande rilievo per la regione perché collega le due aree urbane di maggior rilievo della Toscana oltre che i due aeroporti, il centro intermodale e il porto di Livorno.

L'intervento previsto consiste in opere di risanamento della pavimentazione, regimazione delle acque piovane, adeguamento delle barriere di sicurezza centrali e laterali. Si tratta in dettaglio di tre progetti localizzati, e come indicatore di risultato è indicato soltanto la diminuzione dell'incidentalità, la cui misura obiettivo dovrebbe essere pari alla metà di quella attuale. Si dichiara infatti che nel 2006 gli incidenti erano nella misura di due per chilometro e si punta a diminuirli a uno per chilometro. Quanto al target, l'obiettivo, si indica la riduzione dei tempi di percorrenza che dovrebbero diminuire di venti minuti nel percorso Firenze-Pisa, in una misura quindi di poco superiore al 20% (da 90 a 70 minuti).

Il recentissimo DPEF 2012 ha fornito indicazione sulla realizzazione dei programmi nazionali e comunitari. Per quanto riguarda i fondi FAS, la tabella 2.7 riassume lo stato di avanzamento finanziario del programma per ciascuno dei PIR di riferimento.

Tab. 2.7 : Stato di avanzamento finanziario a fine 2010 (mln. di Euro)

PIR	Piano finanziario (ris. regionali)	Impegni dicembre 2010	Altre risorse attivate
Spazio regionale per la ricerca	85	13	19
Distretto integrato regionale	134	4	49
Società dell'innovazione, <i>e-government</i>	20	9	2
Governo unitario e tutela risorse idriche	68	34	..
<i>Lifelong learning</i>	43	22	2
Sostenibilità offerta turistica e commerciale	43	14	6
Organizzazione e fruizione della cultura	106	70	35
Accessibilità territoriale	100	10	31
Piattaforma logistica toscana	92	6	..
Assistenza tecnica	18	2	6
TOTALE	710	184	149

Abbiamo dedicato maggiori dettagli alla destinazione dei Fondi FAS, ma la circostanza che ogni Regione destini le risorse di cui dispone (Fondi nazionali ed europei in modo integrato, suggerisce di fornire un'immagine più completa delle scelte regionali fornendo una sorta di "conto consolidato" dei tre Fondi fin qui descritti, operazione che viene sintetizzata nella tabella che segue.

Tab. 2.8 La programmazione finanziaria unitaria in Toscana: Risorse FESR-FSE e FAS per obiettivo (valori in milioni di euro)

	Ricerca e Innovazione	Capitale umano	Competitività	Sostenibilità energetica e ambientale	Mobilità	Welfare	Risorse naturali	Patrimonio culturale	Risorse endogene	Valorizzazione urbana	Assistenza tecnica	Totale
FESR	302			40	202		71		211		28	854
FSE		457	79			35					18	589
FAS	252			68	204	46		176			11	757
TOTALE	554	457	79	108	406	81	71	176	211	0	57	2200

Fonte: nostre elaborazioni su dati regionali

Per completezza si deve aggiungere che successivamente (dicembre 2011) la Regione ha deciso una riprogrammazione dell'intervento complessivo dei fondi europei e nazionali, concentrandoli sui due obiettivi del sostegno all'irrobustimento tecnologico del sistema economico e al piano delle infrastrutture.

2.7 Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS)

Questo documento segna il punto di svolta fra la stagione precedente della programmazione (e la legislatura precedente) e quella attuale, che si è aperta nel 2010.

Come vedremo, diversi sono i punti di discontinuità, anche se non traumatici, fra il PRS precedente e l'attuale, approvato nell'estate 2011.

Ma volendo identificare un elemento solo, questo potrebbe essere trovato nello scenario economico-sociale che fa da contorno a questo PRS, che è influenzato ed orientato dalla grande crisi e dai suoi perduranti effetti. La Toscana, come si è già accennato, in pochi anni è passata da un certo autocompiacimento, quando intorno alla fine del secolo la situazione economica era positiva e quando qualcuno poteva teorizzare che la *slow growth* potesse diventare un obiettivo ex-ante invece che un risultato, ad uno sguardo più perplesso e preoccupato di fronte alle difficoltà che la regione stava incontrato nella prima metà del decennio. L'ingresso nell'euro aveva fatto sentire i suoi effetti sulla competitività di un sistema economico piuttosto fragile e i tassi di crescita si erano fatti subito molto modesti, con l'effetto di far guardare al futuro con qualche preoccupazione in più. Fra questo momento e quello attuale c'è stata la grande crisi, che ha colpito la Toscana non più di altre regioni ma che certamente ha messo in grande evidenza che quelli che sembravano poter essere i problemi del domani sono diventati i problemi dell'oggi.

A questi vuol dare una risposta il PRS, identificando -come sarà meglio specificato- nella deindustrializzazione troppo rapida (la “maturità precoce” di Giuliano Bianchi) uno dei problemi cruciali della Toscana e quindi nel rilancio manifatturiero della regione l'idea forza di questo Piano. Naturalmente le idee e i punti programmatici sono molti, ma si ha l'impressione che questa sia una condizione “necessaria ma non sufficiente” per riportare la Toscana su un sentiero di sviluppo adeguato alle attese dei suoi abitanti.

La struttura logica del PRS potrebbe essere articolata in alcuni passaggi. Alle spalle del PRS sta l'analisi che abbiamo prima ricordato, largamente basata sullo studio “Toscana 2030”. Dall'analisi emergono alcune priorità, in qualche modo “oggettive”, che derivano dall'osservazione della realtà regionale e delle sue traiettorie conseguenti “in assenza di intervento”. A questo punto interviene la politica che formula quattro indirizzi, o strategie generali che a loro volta si articolano in una serie di opzioni che isolatamente o sinergicamente dovrebbero concretizzare le strategie. La catena logica che lega i diversi elementi è sinteticamente illustrata nella figura 2.2.

Fig. 2.2 Articolazione del PRS



La priorità numero uno, è come si è detto, il Rilancio dell'industria, implicitamente attribuendo ad essa il compito di trainare, secondo il modello *export led*, una crescita del prodotto interno più elevata di quella tendenziale.

La regione ha poi un deficit di capitale fisso sociale che va colmato con una politica di ammodernamento infrastrutturale, anche affidando al *project financing* il compito di supplire alle carenze di risorse pubbliche per gli investimenti.

Nello stesso tempo, la Toscana vanta un capitale paesaggistico e ambientale di eccezionale valore che va tutelato e mantenuto, quindi la salvaguardia attiva di questo patrimonio è una priorità assoluta.

In parallelo, la regione ha una tradizione culturale che richiede una valorizzazione sia attraverso la formazione che attraverso la ricerca, sia pubblica che privata, sia nei settori tradizionali che in quelli nuovi.

Alla tradizionale carenza di investimenti si dovrà ovviare anche con l'attrazione di investimenti diretti esteri che però dovranno essere favoriti con una politica urbanistica che non sacrifichi a questa esigenza suolo verde puntando invece al recupero di volumetrie già esistenti.

La linea che si vuol far emergere, in sostanza, è quella di una regione che, pur partendo da una situazione di diffuso benessere, non si accontenta di giocare in difesa di questo stato ma tenta di trovare un suo spazio dinamico anche nell'era della globalizzazione, dal momento che è necessario "orientare i cambiamenti derivanti dalla modernità e dalla globalizzazione, anziché pensare di poterli evitare (...)"¹⁴

A questo si aggiunge l'effetto della crisi. La Regione ha fatto di tutto negli ultimi due anni per ridurre l'impatto della crisi sulle imprese e sui lavoratori (anche con un eccezionale uso della Cassa integrazione in deroga), ma ora è necessario passare ad interventi più orientati al futuro.

Da questa valutazione discendono i **Principi ispiratori** (od Opzioni politiche) che definiscono la proposta quinquennale del governo regionale:

- aumentare la produttività del sistema, favorendo l'imprenditorialità e qualificando il lavoro: qui l'attenzione e la preoccupazione è rivolto al mondo delle tante piccole e medie imprese che devono affrontare i problemi storici (il credito, l'innovazione) con l'aggiunta di quelli connessi alla globalizzazione, la risposta del PRS è proporre una politica industriale regionale;
- promuovere uno sviluppo sostenibile: questo l'altra faccia della medaglia, per uno sviluppo che deve saper coniugare la crescita (niente *slow growth*, quindi) con la sostenibilità. Qui la risposta è introdurre innovazioni che migliorino l'efficienza tecnologica, che riducano i consumi energetici, che riutilizzino i sottoprodotti delle lavorazioni, ecc;
- fare della cultura aperta alla contemporaneità un motore di sviluppo. Il problema è passare dalla conservazione rispettosa del passato ad una oculata utilizzazione della cultura come fattore produttivo. Qui la risposta, anzi la proposta, o meglio, la scommessa è di lottare contro la rendita che si fonda su una immagine oleografica della Toscana per dinamicizzare il patrimonio e farne occasione di sviluppo;
- favorire l'accessibilità materiale e immateriale attraverso una rete di città: qui il concetto di città reticolare è ripreso, ma a differenza dell'impostazione proposta dal PIT, in una accezione più ridotta; ovvero le città devono essere ben collegate fra loro, con infrastrutture a basso impatto e/o immateriali, ma l'accento è posto più sull'accessibilità che sulla possibilità di creare una città regionale fortemente competitiva, come auspicava invece il Piano territoriale;
- realizzare una visione territoriale integrata. Qui il problema che si vuole affrontare è quello dei differenziali territoriali di sviluppo, che il modello di sviluppo dei distretti industriali aveva

14 PRS 2011 – Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 ; Ed. Regione Toscana, p. 5

certamente attenuato ma che oggi l'irrobustirsi delle aree urbane rischiano di riallargarsi. Il PRS identifica con chiarezza più il problema che le soluzioni, che comunque sono indispensabili: questo è uno dei punti deboli della regione che è, fra quelle del Centro-Nord, più connotata da alti differenziali infraregionali di sviluppo;

- perseguire l'eccellenza qualitativa nell'istruzione. Se la costruzione della società della conoscenza è l'obiettivo centrale di questo principio, il *lifelong learning*, la lotta all'abbandono scolastico e l'integrazione fra le università regionali ne sono i riferimenti operativi;
- garantire un'elevata coesione sociale: il *welfare* regionale è un risultato da difendere anche perché è diventato, come per l'Emilia-Romagna, un fattore identitario competitivo. Qui il punto è da un lato garantire un livello di sviluppo che assicuri risorse almeno pari a quelle del passato, dall'altro far fronte, con innovazioni sia nella tipologia dei servizi che nelle modalità della loro produzione, alla domanda inevitabilmente crescente a cui dovrà far fronte il sistema;
- favorire l'emancipazione dei giovani e delle donne, che vengono esplicitamente identificati come elementi deboli della società. Se l'equità è l'elemento comune delle due politiche incluse in questa *label*, gli strumenti per realizzarle sono diversi tipologicamente e ugualmente distribuiti fra settori diversi: da quelli per l'abitazione, a quelli dei servizi sociali, a quelli del mercato del lavoro;
- migliorare l'amministrazione pubblica, operando su più fronti, da quello istituzionale, snellendo e semplificando l'apparato degli enti locali, a quello organizzativo, incentivando i dipendenti pubblici ad operare avendo più in vista il risultato che la procedure burocratiche e diffondendo la pratica del confronto fra le performance;
- contribuire alla realizzazione del federalismo, garantendo la solidarietà fra le regioni ogni volta che un'emergenza si presenti. Su questo fronte si individua una linea di cauto utilizzo delle opportunità del federalismo stesso: non si fa cenno al possibile attivazione del cd. "federalismo asimmetrico" previsto dall'art. 116 della Costituzione, ma si ipotizza un certo utilizzo dell'autonomia fiscale per la promozione di investimenti e per la redistribuzione.

A questi principi ispiratori sono poi collegati, anche se non in modo biunivoco, una serie di politiche che abbracciano l'intera tematica delle competenze regionali.

Meritano però, all'interno di questa batteria di politiche, di essere segnalate quelle a cui il PRS conferisce un'enfasi particolare, ovvero i PIS (Progetti Integrati di Sviluppo).

I PIS sono appunto progetti di particolare rilevanza, di natura economico/produttivo che hanno per obiettivo generale il miglioramento della competitività del sistema, la promozione dell'export e il supporto all'occupazione.

Nel PRS se ne individuano ben 22, divisi in cinque gruppi:

1. progetti di interesse generale (giovani, evasione fiscale, semplificazione);
2. sistemi e distretti tipici (sistema moda, distretto pratese, distretto del marmo, distretto cartario, riqualificazione grandi poli industriali);
3. distretti tecnologici (ICT, beni culturali, scienze della vita, *Green Economy*, distretto ferroviario);
4. altri cluster industriali (nautica, energia, meccanica avanzata, sistemi logistici)
5. Attività economiche diffuse (agro-industria, servizi pubblici, difesa del suolo, micro-imprese, edilizia, ecc).

L'aspetto rilevante dei PIS, oltre che la loro strategicità rispetto al rilancio dello sviluppo regionale, è la integrazione, che in questo caso significa che essi "saranno correlati con le risorse e gli

strumenti di programmazione previsti dalla normativa regionale (es. infrastrutture, territorio, ambiente etc.) configurando quindi un “approccio a matrice” fra progetti e programmazione regionale. Questa caratteristica è rafforzata dalla scelta di affidare ad una responsabilità unica, scelta con il criterio della competenza prevalente, decisioni e risorse provenienti da settori diversi dal punto di vista organizzativo.

L'elemento di novità che si può identificare nei PIS è l'ambizione di farne dei piani realmente operativi, che si pongano obiettivi concreti e che dispongano di strumenti effettivi per conseguirli.

Fra i molti aspetti di rilievo contenuti nella parte metodologica del PRS sono da ricordare due questioni spesso problematiche e anche correlate fra loro, ovvero la concertazione e il livello territoriale di riferimento.

Quanto alla concertazione, essa ha trovato ampio spazio e ha costituito un impegno considerevole nella precedente legislatura. Oggi si ribadisce l'importanza di questa pratica, se ne ipotizza una messa a punto e una semplificazione che abbrevi anche i tempi di questa fase.

Riguardo ai livelli territoriali si può separare la questione del livello di gestione dei servizi da quello della programmazione.

Quanto al primo la Regione, anche con una proposta di legge all'esame del Consiglio, intende favorire strumenti di aggregazione operativa dei Comuni (attraverso le Unioni), mentre riguardo al secondo l'indicazione regionale è di individuare come livello adeguato le cd. “aree vaste” che corrispondono ad aggregazioni di province. Attualmente il loro numero è identificato in tre, rispettivamente quelle dell'area metropolitana centrale (Firenze, Prato e Pistoia), della Toscana costiera del Nordovest (Massa, Lucca, Pisa e Livorno) e del Centro-Sud (Arezzo, Siena e Grosseto). In realtà il processo di maturazione dei tre riferimenti territoriali è oggi difforme, risultando certamente più avviata l'esperienza dell'area metropolitana¹⁵, rispetto alle altre due che risultano ancora insufficientemente percepite dalla popolazione.

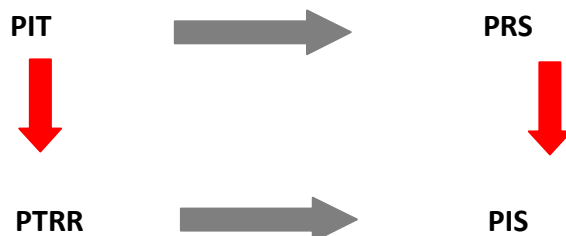
Se questo vale dal punto di vista programmatico, da quello progettuale il PRS “annuncia” la prossima revisione della l.r. 1/2005 sulla pianificazione territoriale, al fine di incentivare il riuso dei volumi inutilizzati per limitare al massimo l'uso di suolo non urbanizzato¹⁶ e vara un nuovo strumento, il Progetto di Territorio di Rilevanza Regionale (PTRR), ovvero progetti che hanno rilevanza regionale anche se interessano territorialmente solo una porzione della Toscana (devono però interessare più province). Attualmente solo uno di questi Progetti (relativo all'utilizzo del territorio pianeggiante compreso fra Firenze e Prato) è avviato ma se ne preannunciano altri (per la Costa, la Montagna e il sistema dell'Arno). E' interessante notare che la Regione intende assegnare ai PTRR la stessa valenza nei confronti dei PIS che ha il PIT nei confronti del PRS. Si prevede infatti che come il PIT fornisce lo statuto del territorio e le coordinate entro le quali il PRS iscrive i suoi interventi quinquennali, così il PTRR a scala locale costituisce una attuazione del PIT stesso e fornisce la cornice di riferimento ai PIS che insistono in quel territorio.

15 In quest'area si è svolta nel corso della precedente legislatura una fitta rete di progettazione a questo livello territoriale in accordo con Comuni e le tre Province interessate. Su quest'area incombe tuttavia la questione della Città metropolitana, che alcuni vorrebbero limitata a Firenze e ai Comuni della sua cintura, altri vorrebbero estesa addirittura alle tre province. In questo caso la città metropolitana coinciderebbe con uno dei tre ambiti della programmazione infra-regionale

16 E' prevedibile anche che la revisione della Legge urbanistica produca un certo incremento del controllo della Regione nei confronti della pianificazione locale, considerato che l'attuale regime viene considerato da molti troppo permissivo rispetto ai possibili eccessi di urbanizzazione dei singoli Comuni

Il modello a cui si pensa può essere quindi rappresentato in modo schematico (v. fig.2.3), in cui le frecce orizzontali azzurre indicano le prescrizioni statutarie e quelle gialle verticali le linee attuative.

Fig. 2.3: Rapporto fra programmazione regionale e settoriale



2.8 Il DPEF 2012

Il DPEF 2012 è sostanzialmente il documento di programmazione più recente prodotto dalla Regione Toscana e questo ci aiuta ad interpretarne il “messaggio” che è fortemente influenzato da una situazione finanziaria di grandissima difficoltà per le amministrazioni pubbliche. La circostanza che la grande crisi economica sia alle spalle (infatti l'impatto più duro sull'economia regionale si è avuto nel 2009, con una flessione del PIL del 4,3% nel 2009) non induce affatto ottimismo, se non altro perché l'impatto della crisi finanziaria, dopo la tormentata estate degli interventi ripetuti sul sistema economico per far fronte alla crisi dei mercati e del debito pubblico italiano, sembra abbattersi sulle amministrazioni pubbliche proprio nel biennio 2011-2012, ambito temporale del DPEF.

Il documento è quindi caratterizzato dall'allarme sulle risorse finanziarie continuamente declinanti e le emergenze continuamente in evidenza.

Il documento si limita a confermare tutte le scelte del recente PRS, concentrando le risorse su quei programmi che possano migliorare la competitività del sistema produttivo (si prevede una legge sulla competitività, recependo i principi dello *Small Business Act* della Commissione Europea finalizzato a riequilibrare le condizioni di operatività delle PMI rispetto alle grandi) e dà alcune indicazioni operative e di metodo.

Da un lato enfatizza la necessità di un ampio ricorso alla *partnership* pubblico-privato in tutti i settori in cui questa è proponibile (in particolare si fa riferimento ai Programmi nei settori tecnologici), dall'altro si annuncia la trasformazione di FidiToscana (l'Istituto regionale per gli interventi nel credito) in Banca di garanzia e Sviluppo per disporre di uno strumento in più di supporto al sistema produttivo.

Sul piano dei contenuti programmatici si può notare che il DPEF è un documento più programmatico che finanziario, ovvero è un vero e proprio piano di breve periodo che definisce le cose da fare in attuazione al PRS nel prossimo biennio. Per ognuna delle politiche previste (o dei PIR attivati) si fornisce infatti una scheda che descrive:

- le azioni che si dovranno compiere, gli obiettivi da raggiungere nei prossimi 18 mesi (luglio 2011-dicembre 2012);
- l'evoluzione normativa che sarà necessaria per raggiungere quegli obiettivi;

- gli strumenti attuativi necessari (Piani di settore, Accordi di programma, Convenzioni, ecc.)
- Si tratta insomma di una sorta di Agenda di riferimento articolata per programmi e per politiche che rende molto trasparente e verificabile l'azione regionale.

2.9 La governance della programmazione

L'attività di programmazione è affidata, all'interno della Regione, alla struttura della Direzione Generale alla Presidenza, ovvero alla struttura che sta più vicino al vertice dell'Ente. La programmazione è una delle molte attività svolta da questa Direzione, che funzionalmente si articola in quattro grandi aree e numerosi settori. Le quattro aree sono la Programmazione, i Progetti Speciali, la Ricerca e le Attività Legislative.

L'area di coordinamento della programmazione, a sua volta, si articola in due Settori, il primo con il compito di curare gli strumenti della programmazione regionale e locale (supporto metodologico per redazione dei piani e programmi a vari livelli e coordinamento delle politiche di coesione, Cooperazione Internazionale, ecc.), il secondo a cui è affidata la programmazione negoziata. L'Area gestisce anche il Programma FAS, supporta le attività della programmazione di settore, nonché i rapporti con la programmazione a scala sub-regionale. Anche il NURV e le attività di valutazione ex-ante (VIA, VAS, Valutazione integrata) fanno capo a questa area di coordinamento.

Quanto alla gestione dei programmi operativi dei Fondi europei, con la legislatura attuale quasi tutti i Fondi (FESR, FSE, Rurale, Pesca) sono gestiti da responsabili che rispondono tutti alla stessa Direzione Generale (Competitività), mentre la sola Cooperazione Territoriale si riferisce alla Direzione Generale della Presidenza.

L'attività di programmazione vede anche momenti di coinvolgimento collettivo di tutta la struttura regionale, sia quella politica (la Giunta) sia quella tecnica.

Quest'ultima, in particolare, ha al suo vertice il Comitato Tecnico di Direzione (CTD) istituito con legge regionale del 2009, formato da tutti i direttori generali della Regione. Il CTD è organo consultivo della Giunta e del Presidente e assicura la rispondenza dell'attività della struttura regionale agli indirizzi della Giunta stessa, oltre che la coerenza dell'azione dei diversi settori dell'amministrazione. In tema di programmazione è previsto il parere obbligatorio del CTD sia sugli atti della programmazione generale che di quelli di settore. L'esigenza di una sempre maggiore integrazione delle politiche, auspicata dalle recenti decisioni dell'Unione Europea (dalla comunicazione "*A budget for Europe 2020*" e sottolineata dalla previsione di un Piano Nazionale di Riforma), ha portato recentemente ad una decisione di Giunta (febbraio 2012) che istituisce una Cabina di Regia (CdR) per le politiche di coesione.

La CdR (la cui segreteria è affidata all'Area di coordinamento Programmazione), è presieduta dal Direttore Generale della Presidenza ed è composto da:

1. il Direttore Generale per la Competitività;
2. le Autorità di gestione dei Fondi Europei (FESR, FSE etc.) e del FAS;
3. l'Ufficio di Collegamento con la UE;
4. il Responsabile del Settore Controllo strategico di Gestione.

Alla Cabina di Regia sono attribuite funzioni di:

- verifica dello stato di avanzamento dell'attuazione dei programmi suddetti e degli strumenti regionali ad essi collegati;

- esame delle criticità emerse e formulazione di proposte per il loro superamento in coerenza con le indicazioni politico-programmatiche della Giunta;
- esame e relativo parere sulle modifiche da prevedere ai programmi, in particolare per tenere conto delle potenziali integrazioni e sinergie tra i diversi strumenti;
- condivisione preventiva delle modalità di attuazione degli stessi programmi;
- coordinamento degli aspetti trasversali a tutti gli strumenti delle politiche di coesione;
- verifica dello stato della negoziazione riferita al prossimo ciclo delle politiche di coesione 2014-2020 e formulazione di relative proposte.

In base allo Statuto regionale e alla l.r. 49/1999 il concorso dei soggetti istituzionali e la partecipazione delle parti sociali agli atti della programmazione regionale si realizza tramite procedure di concertazione o confronto, basate su un sistema di *governance* tra Regione Toscana ed i vari livelli istituzionali e le parti sociali. Tale sistema si sviluppa attraverso:

- il Tavolo di concertazione a cui partecipano le rappresentanze delle parti economico-sociali e delle organizzazioni professionali (API Toscana, Confindustria, Confederazione Autonoma Sindacati Artigiani; Confartigianato della Toscana; Confederazione nazionale dell'artigianato; Confagricoltura; Coldiretti, Confederazione Italiana Agricoltura; Associazione generale cooperative italiane; Confcooperative; Legacoop Toscana; Confcommercio Toscana; Confesercenti Toscana; CISPEL Toscana Confederazione Italiana Servizi Pubblici Enti Locali; i sindacati CGIL Toscana, CISL Toscana e UIL Toscana); le rappresentanze delle istituzioni toscane (Unione province toscane UPI Toscana; UNCEM; ANCI); le associazioni ambientaliste e le rappresentanze delle pari opportunità;
- il Tavolo di concertazione istituzionale ex Capo II art. 4 l.r. 68/2011;
- la l.r. 69/2007 in materia di partecipazione.

2.10 Alcune considerazioni di sintesi

Il PRS e il DPEF della Toscana sono stati predisposti a cavallo fra il 2010 e il 2011. Di questi anni portano la precarietà che si è diffusa sulle prospettive di sviluppo dell'economia italiana e non stupisce che il tono generale di questi documenti sia da un lato preoccupato, per l'entità dei problemi che il sistema deve superare, e da un lato fortemente concreto, per la consapevolezza che solo con interventi consistenti, realistici e strategici si può uscire da un intreccio pericoloso di difficoltà congiunturali e di irrisolti nodi strutturali. La fiducia nella validità della programmazione come strumento di intervento nei processi di sviluppo sembra, da questo angolo visuale, insomma confermata.

Si individuano quindi alcuni obiettivi concreti, anche se non facili da raggiungere (il rilancio dell'industria, ad esempio), e si mette in opera una serie coordinata di interventi per conseguire questo risultato. Si cerca poi di rendere più snello e rapido l'operare del processo di programmazione, di non disperdere le risorse in un numero eccessivo di programmi e di dare concretezza ai programmi di investimento.

A fianco a queste tendenze si possono registrare anche due impostazioni di carattere metodologico che hanno forte valenza operativa.

La prima da sottolineare è l'ambizione di rendere più adeguati i livelli territoriali di riferimento sia per la programmazione generale che per la pianificazione territoriale; è una questione tanto antica quanto irrisolta. La rigidità che finora ha impedito di trovare soluzioni innovativa potrebbe essere attenuata dall'emergenza e dalla necessità di trovare soluzioni operative ed efficaci. Se a questo si

aggiunge che l'attuazione del federalismo, se procederà come ci si dovrebbe aspettare, crea una buona occasione per trovare soluzioni innovative in cui tutti i livelli di governo possono e devono rimettere in discussione il modo di espletare le loro competenze: città metropolitana. Unioni dei comuni e aree vaste sono gli strumenti di cui si dispone per cercare soluzioni migliori.

La seconda tendenza è quella di rendere la programmazione, ma più in generale l'azione dell'amministrazione, più concreta, più integrata e meno settoriale e anche più snella. La difficile convivenza del Programma generale con i Piani settoriali è individuata come un problema (e questo è ancora più vero quando, in Toscana come in tutte le altre regioni, uno dei settori, la sanità, assorbe da sola i tre quarti del bilancio regionale) a cui si tenta di dare una soluzione attraverso strumenti nuovi come i PIS che hanno proprio l'obiettivo di creare una trama che tiene insieme programmazione generale e settoriale.

In prospettiva si potrebbe concretamente ripensare la scelta, fin qui costantemente confermata, di procedere all'inizio di ogni legislatura, alla redazione di un notevole numero di Piani settoriali, attività impegnativa che potrebbe essere sostituita da più agili e finalizzati come i PIS stessi.

A questo si aggiunge la eccessiva lunghezza delle procedure di approvazione dei documenti della programmazione che dal momento dell'insediamento della nuova Giunta dopo le elezioni possono essere anche molto lunghi.

Restano infine, anche nel PRS attuale, alcune questioni più sullo sfondo su cui la Toscana non ha ancora maturato una linea definita.

Si pensi all'attuazione del federalismo, che anni fa aveva stimolato una iniziativa specifica di tipo progettuale che mirava ad utilizzare le opportunità dell'art. 116 per chiedere maggiori spazi di autonomia in alcune materie, oppure riguardo alla possibilità di attuare un vero e proprio federalismo a cascata, con l'assunzione da parte delle Regione di un ruolo di rilievo nel finanziamento degli enti locali.

Ancora in ombra, infine, il problema del dualismo, in Toscana particolarmente sentito a causa dei forti differenziali di sviluppo che la crisi ha accentuato, come pure quella del ruolo della città capoluogo, irrisolto ma anche non affrontato, una città che, non riuscendo ad esprimere una reale egemonia regionale, costituisce un problema (come probabilmente costituirebbe un problema se ci riuscisse, in una regione fortemente campanilistica).

La linea istituzionale che si intende percorrere non è ancora del tutto chiara: una ipotesi plausibile è quella che vede quattro livelli territoriali realmente operativi, dei quali solo due elettivi, ovvero le Regioni e i Comuni. Gli altri due potrebbero essere tre Macroprovince, corrispondenti alle aree vaste prima citate, una delle quali con il rango di area metropolitana (che necessiterebbe però di una modifica di quanto il Titolo V prevede in materia) e un certo numero (30-40) di Unioni di Comuni che la Regione ha proposto con una legge di riordino del sistema recentemente approvata.¹⁷.

17 L.R. n. 68 del 27 dicembre 2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali"



L'esperienza della Regione Emilia-Romagna

3. L'esperienza della Regione Emilia Romagna

Prima di descrivere sinteticamente gli ultimi sei anni della programmazione in Emilia-Romagna, si intende qui segnalare quali siano le caratteristiche distintive di questa esperienza, fra le altre regioni del Centro-Nord.

In primo luogo il ruolo del territorio; a differenza di tutte le altre grandi Regioni settentrionali, l'Emilia Romagna ha conferito da molto tempo al Piano Territoriale il rango di Piano strategico regionale, che esprime la visione d'insieme, di lungo periodo, che informa di sé tutti gli indirizzi dei piani settoriali, fra i quali quelli dei settori produttivi. In questa attenzione si può vedere un segno distintivo da leggere in positivo, perché sintomo di una attenzione precoce al territorio come vincolo ma anche come opportunità per lo sviluppo, ma anche in negativo, come percezione di uno dei maggiori elementi di criticità dello sviluppo emiliano.

In secondo luogo il policentrismo; l'Emilia-Romagna non è la sola regione policentrica del Centro-Nord (Veneto, ma anche Toscana hanno caratteristiche simili), ma è sicuramente qui che questa caratteristica è stata più evidenziata e vissuta come opportunità (dal sostegno al policentrismo alla costruzione del Sistema-Regione), con il tentativo, altrove eluso, di identificare il ruolo strategico che la città capoluogo di regione può svolgere a favore dell'intero sistema regionale.

In terzo luogo, la forte enfasi sulla qualità sociale dello sviluppo, una carta d'identità di questa regione, che sente come elemento di eccellenza che definisce il *brand* regionale ma che viene anche percepito come prospettivamente a rischio, nel conflitto potenziale fra generazioni e fra culture.

Ultima caratteristica, ma non meno importante delle precedenti, l'estrema attenzione alla condivisione del processo, nel rapporto con le parti sociali e gli altri livelli di governo locale. Una attenzione che -specialmente nei documenti più recenti viene specificata per rendere il processo meno ideologico e più operativo, ma che viene efficacemente descritto nel suo pragmatismo da un importante protagonista dell'esperienza emiliana in un recente volume. Raccomanda infatti Paolo Mattiussi che è necessario : "...un approccio più maturo e più evoluto alla programmazione, che più che essere fondato su proclami di massima, su visioni sinottiche, su rapporti gerarchici (peraltro quasi sempre virtuali) e sull'illusione di poter emettere dei comandi, parta dalla più precisa consapevolezza del ruolo istituzionale, dalla necessità di dover agire con una molteplicità di altri attori istituzionali, economici e sociali, e dalla verifica della fattibilità delle proprie strategie, anche alla luce delle risorse disponibili. E contemporaneamente, una programmazione più flessibile, cioè pronta a cambiare obiettivi e percorsi, ad adottare la strumentazione di volta in volta più adeguata, pragmatica nella ricerca del risultato e nella sua valutazione"¹⁸.

3.1 L'analisi della realtà regionale

I documenti che connotano l'esperienza di programmazione della Regione Emilia-Romagna contengono sostanzialmente tutti una valutazione più o meno ampia della attuale realtà regionale che appare di tipo descrittivo più che interpretativo, ovvero si basa sull'osservazione di una serie di evidenze qualitative o quantitative, spesso lette in chiave comparativa rispetto alla media italiana, ma quasi mai si percepisce l'esistenza di un background interpretativo sul modello di

18 P. Baldi et al. 2008 "Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia" Ed. IRPET Firenze

sviluppo regionale e neppure sulla genesi di modelli diversi fra le parti del sistema regionale, anche se l'esistenza di sub-sistemi regionali è chiaramente esplicitato nella parte propositiva.

La valutazione della situazione attuale è tendenzialmente ottimistica (anche perché la maggior parte dei documenti è stato redatto quando la crisi non aveva dispiegato tutti i suoi effetti), basata su questa considerazione: l'Emilia-Romagna (ER da ora in poi) è per alcuni aspetti la più avanzata regione italiana (in competizione-confronto spesso con la Lombardia), ha superato con qualche difficoltà la grande crisi internazionale ma meglio della media italiana, non appare sostanzialmente una regione a rischio di declino (a differenza di altre, come la Toscana), si deve però porre con attenzione il problema di cambiare perché le criticità attuali e più ancora quelle che la attendono sono molto rilevanti. La situazione attuale è valutata con molta soddisfazione anche se non manca il realismo. Alcuni elementi oggettivi vengono messi in evidenza.

A livello italiano, ma anche rispetto ad altre regioni europee, il confronto è rassicurante; l'ER risulta vantare un livello di reddito disponibile ben superiore alla media nazionale, considerazione a cui si aggiunge un'eccellente distribuzione dei redditi stessi, che ha come conseguenza quella di produrre una percentuale di popolazione povera inferiore al 4% , una percentuale più bassa fra tutte le regioni italiane e che si riscontra in pochissime altre regioni europee.

Non stupisce, di fronte a questo dato, che la situazione occupazionale appaia molto buona, sia dal punto di vista dei tassi di partecipazione al lavoro e di disoccupazione, ma anche per quanto riguarda la situazione occupazionale delle donne, i cui obiettivi standard fissati a Lisbona risultano da tempo raggiunti.

Altrettanto positiva la situazione sul fronte del *welfare*, che pone la ER ai vertici nazionali, posizione di eccellenza confermata sia dagli indicatori di speranza di vita che da quelli di qualità dell'istruzione e del sistema sanitario.

Sul versante dei settori produttivi, si verifica una ormai inevitabile tendenza alla terziarizzazione, che da un lato è in parte provocata dalla crescita di servizi alle imprese, dall'altro ha effetti anche territoriali avvantaggiando la struttura produttiva delle aree urbane ai danni delle aree distrettuali o più genericamente industriali. Anche le relazioni all'interno del settore manifatturiero sembrano mutare progressivamente; le relazioni di tipo orizzontali tipiche del distretto lasciano il posto a quelle più gerarchiche, con la presenza di imprese leader. Si delocalizzano poi all'estero le fasi più direttamente produttive e logistiche, mentre restano in sede quelle direzionali e progettuali.

Da un punto di vista settoriale, infine, l'industria è cambiata al suo interno, con una tendenza alla flessione dei settori più tradizionali (il settore tessile, ma anche la "*motor valley*" fra Modena e Bologna possono essere considerati tali) a vantaggio dei più avanzati, in particolare della meccanica.

Naturalmente la crisi si è fatta sentire anche in ER, ma si conclude a questo proposito con una considerazione realistica di tipo comparativo; "...l'impatto della crisi non ha modificato la posizione relativa della regione nel contesto nazionale ed europeo e le proiezioni dei principali centri di ricerca confermano una reattività del sistema e una potenzialità di ripresa superiore alla media.", anche grazie ad una forte propensione all'export che ha visto un deciso riorientamento verso i mercati dell'Oriente¹⁹.

All'interno di questo quadro complessivamente positivo, vengono elencate con franchezza le non poche criticità attuali che fanno intravedere le criticità future.

19 PTR 2010- Vol. 2 p.8

Queste vengono identificate e descritte, non valutate in ordine di incidenza o gravità, e riguardano sia la sfera sociale che quella economica che quella territoriale ambientale.

Complessivamente, le criticità appaiono provenire più dal versante territoriale e ambientale (a causa della crescente pressione demografica) che da quello economico.

L'ER negli ultimi dieci anni ha visto crescere in misura molto consistente le sue aree urbanizzate (+60% in dieci anni), fino a superare l'8% del totale del territorio regionale, aree montane incluse. Oltre alla consistenza numerica del consumo di suolo, si lamenta la tipologia del consumo che ha visto diffuso manifestarsi dello *sprawl*, ovvero una crescita dell'urbanizzazione molto dispersa e irrazionale, che si polverizza progressivamente all'allontanarsi dai centri urbani e che crea diseconomie per la popolazione in termini di accessibilità ai servizi, ma ancor di più crea costi crescenti al settore pubblico costretto a offrire servizi pubblici su di un'area molto ampia in cui la dinamica dell'area da servire è molto più forte della dinamica dei nuovi utenti.

Fenomeni negativi parzialmente collegati a questo sono la forte congestione della rete stradale e autostradale, gli alti livelli di impermeabilizzazione del suolo, la banalizzazione del paesaggio, i livelli crescenti di inquinamento atmosferico.

La domanda di urbanizzazione del resto è cresciuta nel passato anche in periodi in cui la popolazione non cresceva (crescevano però le famiglie, sempre più piccole, gli insediamenti commerciali e le seconde case). C'è quindi da allarmarsi guardando all'ormai prossimo 2019, quando l'ER vedrà crescere la sua popolazione del 10% (la soglia dei 5 milioni di abitanti potrebbe essere superata verso il 2025), una dinamica tutta giustificata dall'immigrazione.

Anche da questo punto di vista l'ER è una regione leader e non ci sono motivi perché cessi di esserlo, vista la sua forte attrattività. La quota di popolazione immigrata, che oggi è pari a circa il 10%, potrebbe essere quindi nel 2020 circa il doppio.

Questa rilevante crescita demografica porterà con sé importanti problemi abitativi, pericoli per l'integrazione sociale che crescono in modo più che proporzionale alla quota di popolazione immigrata su quella autoctona, crescita della disuguaglianza sociale, il cui contenimento è sempre stato un vanto della regione ER.

Lo stesso sistema produttivo, che sembra ancora uno dei punti forti della regione, potrà soffrire di una insufficiente disponibilità di risorse umane altamente qualificate, che l'afflusso di tanti immigrati potrebbe non garantire. Nel sistema produttivo, peraltro, si sono manifestate insufficienze nella capacità innovativa a cui non hanno saputo far fronte l'offerta di servizi innovativi alle imprese.

3.2 I documenti della Programmazione

Pur limitando l'osservazione all'ultimo periodo, la produzione di documenti è particolarmente intensa tanto che in molti casi le affermazioni e gli stessi schemi espositivi si ripetono in un processo espositivo che si sviluppa quasi “nel continuo”.

Il documento più rappresentativo, anche perché più recente fra quelli globali, è sicuramente il Piano Territoriale Regionale del 2010 (PTR da ora in poi), preceduto da una serie di documenti la cui serie possiamo ricostruire a partire dal 2005.

Tab. 3.1 I documenti della Programmazione “globale” della Regione Emilia-Romagna

ANNO	PIANO REGIONALE
2005	DOCUMENTO STRATEGICO PRELIMINARE REGIONALE DOCUMENTO PRELIMINARE AL PTR
2008	DUP – DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE PAR FAS POR FESR POR FSE
2010	PTR – PIANO TERRITORIALE REGIONALE
2011	DPEF 2011-2015

Il primo punto di riferimento in ordine di tempo è il Documento Strategico Preliminare Regionale che, insieme al DPEF 2006-10 e al Documento preliminare al PTR, faceva da *pendant* agli analoghi documenti nazionali necessari alla predisposizione del Quadro Strategico Nazionale. Il raccordo successivo con la programmazione è costituita dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate che convergono nel successivo PAR FAS.

Il 2008 è appunto l'anno di attuazione della integrazione delle risorse convergenti sulla regione e provenienti da fonti diverse.

Il documento che sintetizza questa fase è il DUP, che esprime la Politica regionale unitaria, in coerenza con il QSN ed esplicita la coerenza del quadro degli strumenti di politica regionale. Esso include tutte le risorse finanziarie dirette allo sviluppo regionale nel quadro del ciclo 2007-13 della politica di coesione europea.

Il 2010 vede invece il varo del PTR, che per la Regione Emilia-Romagna è quello che per molte altre regioni è il Programma Regionale di Sviluppo, con la differenza che questo documento è dichiaratamente di lungo periodo, privo di riferimenti finanziari e strategico, nel senso che definisce le traiettorie tendenziali e quelle che si vorrebbe che la regione imboccasse grazie alla politica regionale.

Nel corso dell'anno 2011 è stato approvato poi il DPEF (Documento di Politica Economica Finanziaria), documento che la Regione a partire da un decennio predispone annualmente (anche se l'arco di riferimento è pluriennale a scorrimento). Lo scopo del DPEF, la cui predisposizione non è prevista da alcuna legge, è quello di offrire un documento utile ad esplicitare gli obiettivi e le strategie che traducono il programma del Presidente in politiche collegate alla loro dimensione economica e finanziaria, così da favorire anche la lettura e l'interpretazione del bilancio regionale. In parallelo a questi documenti che definiscono la strategia generale, è stata prodotta negli stessi anni una serie veramente numerosa di programmi e piani settoriali che hanno specificato, dettagliato o interpretato le linee generali dei Piani globali.

A questi si aggiungono due leggi ordinamentali di particolare significato concernenti il territorio (l.r. 6 luglio 2009 n. 6 “Governo e riqualificazione solidale del territorio”) e l'organizzazione territoriale e funzionale della pubblica amministrazione locale (l.r. 30 giugno 2008 n. 10 “Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni”) che, fra l'altro, incentivano i comportamenti positivi nei confronti dell'associazionismo dei Comuni.

Tab. 3.2 Programmi e piani settoriali della Regione Emilia-Romagna

TERRITORIALI	SOCIO-CULTURALI	ECONOMICI
Piano regionale integrato dei trasporti	Piano sociale e sanitario	Piano Energetico Regionale
Piano d'Azione Ambientale	Piano d'azione per la Popolazione Anziana	Progr. Reg. Ricerca Industriale Innovazione Tecnologica
Piano Forestale regionale	Piano per la Formazione Superiore	Piano telematico Regionale
Programma Regionale per la Montagna	Programma Regionale per lo Spettacolo	Programma di Sviluppo Rurale
Piano Territoriale Paesistico regionale	Programma Attività Culturali	Piano Ittico regionale
Programma Aree Protette		Programma Sistema Agro-alimentare

3.3 Il Piano Territoriale Regionale (PTR)

Fin dalla seconda metà degli anni '80 del secolo scorso, la Regione Emilia-Romagna qualificò il PTR come strumento di orientamento e di definizione di interventi a carattere strategico per lo sviluppo del sistema regionale. Così, l'approvazione del primo PTR significò il superamento del Programma Regionale di Sviluppo (PRS), potendo il PTR non solo delineare gli obiettivi da perseguire, ma anche offrire riferimenti territoriali alle politiche di sviluppo.

In Emilia-Romagna l'ultimo PRS è stato adottato nel 1986 ed ha avuto validità fino al 1990, quando è entrato in vigore il primo PTR, approvato dal Consiglio Regionale (oggi Assemblea Legislativa regionale) con propria deliberazione n. 3065 del 28 febbraio 1990

Non esiste una specifica legge generale di programmazione, se non quella di programmazione finanziaria (Bilancio annuale e pluriennale). Tuttavia l'art. 23 della Legge Regionale n. 20/2000 ("Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio") attribuisce al Piano Territoriale Regionale (PTR) il compito di tracciare la visione strategica e gli obiettivi di sviluppo del sistema regionale. Infatti l'art. 23 dispone: *" Il Piano territoriale Regionale (PTR) è lo strumento di programmazione con il quale la Regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali e ambientali".*

Il PTR è quindi il documento più rilevante della programmazione dell'ER, costituendo il cardine della programmazione strategica, dell'integrazione delle politiche e della governance territoriale. Ha la duplice ambizione di fornire:

1. una visione d'insieme del futuro della società regionale verso la quale orientare le scelte di programmazione e di pianificazione delle istituzioni;
2. una cornice di riferimento per l'azione degli attori pubblici e privati dello sviluppo dell'economia e della società regionale.

Quindi contiene simultaneamente una "visione del mondo" e una proposta di direzione di marcia, lasciando agli altri strumenti globali di programmazione, ai piani settoriali e all'operare degli altri soggetti privati e pubblici di indirizzarsi (o meno) nella stessa direzione.

In realtà il PTR non compie solo un'analisi e scelte programmatiche, ma formula anche proposte sulle relazioni interistituzionali e sui meccanismi della programmazione stessa.

Come dice espressamente il documento, il PTR fa emergere l'interdipendenza fra problematiche sociali, economiche e ambientali in vista della promozione dello sviluppo sostenibile della regione

e offre ai piani specialistici i riferimenti generali in cui le strategie settoriali si possono compenetrare.

Il quadro dei contenuti del PTR è molto ampio e si articola in quattro parti: La prima costituisce una sorta di manifesto delle idee chiave del Piano, la seconda descrive e motiva meglio le scelte, la terza è dedicata all'architettura operativa della programmazione regionale (piani globali, piani settoriali), mentre il quarto affronta prevalentemente la questione della valutazione strategica. Nelle pagine che seguono si cercherà di offrire non una sintesi del Piano ma piuttosto una rilettura molto sintetica delle “idee forza” o delle parole d'ordine che caratterizzano il Piano stesso. Successivamente si tenterà di offrire un quadro sintetico ma esauriente delle strategie e degli obiettivi.

Una prima scelta di schieramento che influenza l'intero documento è quella che si può sinteticamente esprimere come il “superamento” del PIL. Si tratta in sostanza della scelta politico-culturale di rifiutare il valore aggregante dello sviluppo assicurato per molti anni dal PIL per tentare di assumere qualche strumento più ricco e soddisfacente per rappresentare il livello dello sviluppo regionale. La questione non è certo nuova in letteratura, è stata riproposta da numerosi economisti (da Sen a Fitoussi) e anche le organizzazioni internazionali e la stessa Unione Europea hanno prestato attenzione alla “povertà di contenuto” imputata al PIL. Le Regioni italiane, o meglio, alcune di esse, si sono poste la stessa questione, con soluzioni diverse. Alcune si sono limitate a porre il problema (in realtà è curioso che il problema sia nato negli ultimi anni quando anche il PIL aveva cessato di essere un elemento consolatorio, non crescendo più, e non prima quando la critica al PIL sarebbe stata più teoricamente fondata...); altre, come la Toscana, hanno tentato di costruire indicatori più ricchi di contenuto (Indicatori di Sviluppo Umano di varia metodologia), altre, come l'ER, si sono poste il problema e hanno proposto un obiettivo di altro tipo, rinunciando per ora a misurarlo in termini quantitativi.

Il PTR propone infatti di utilizzare un concetto alternativo al PIL: il “Capitale Territoriale”. La prima sostanziale differenza, come si intuisce dal termine, è che si tratta di uno stock invece che di un flusso.

Ma trattandosi di contrapporre un concetto ad un indicatore macroeconomico, è importante capire il suo significato.

Il Capitale territoriale dovrebbe esprimere il potenziale di sviluppo di ciascun territorio, quindi non misurare lo sviluppo effettivo di un territorio, ma valutare la solidità del suo sviluppo attuale e più ancora quello futuro. Obiettivo dell'azione regionale, sembra di capire, dovrebbe essere quello di consolidare e incrementare questo stock di capitale che in realtà è formato dall'interazione di diversi tipi di capitali: cognitivo, sociale, insediativo-infrastrutturale, ecosistemico-paesaggistico. Come è intuitivo, si tenta un approccio intersettoriale alla valutazione della qualità dello sviluppo. Si vuol insomma superare la debolezza del PIL nel fornire informazioni sulla qualità della vita e dell'ambiente.

Lo stesso PTR tenta di definire il Capitale territoriale come “un sistema di *asset* a carattere sia materiale che immateriale e di natura pubblica, collettiva e privata che si struttura in modo interattivo e relazionale con il territorio e che sta alla base della crescita della qualità della vita e della efficienza/competitività del sistema economico regionale”²⁰

Si tratta quindi di una specie di patrimonio collettivo della comunità regionale che costituisce l'oggetto dell'eredità intergenerazionale che ogni governo regionale deve tutelare e tentare di accrescere.

L'aggettivo territoriale attribuito a questo concetto di capitale è del tutto coerente con l'impostazione storica della regione ER che definisce da anni il suo Piano di Sviluppo un Piano Territoriale. Per l'ER, infatti, il "territorio" è un concetto molto ampio, composto da diversi elementi. Il territorio infatti da un lato include in sé elementi storici e culturali, dall'altro passa dal tradizionale ruolo di vincolo a quello di fattore di sviluppo²¹.

Questa scelta è esplicitata quando si afferma che al territorio si deve pensare come ad un "fattore per uno sviluppo che parta dal basso, dalle potenzialità locali, dalla "diversità", e che tenga conto della multidimensionalità delle relazioni che si intrecciano nello spazio ove conta non solo la geografia, ma anche la storia, la cultura, le caratteristiche identitarie delle popolazioni (...)"²².

Ma quali sono le componenti di questo capitale multidimensionale? Le richiamiamo brevemente.

Capitale conoscitivo: è costituito dalla qualità del sistema formativo, dalla capacità d'innovazione del sistema regionale, dalla capacità di attrazione delle competenze.

Capitale sociale: si sostanzia in qualità della vita, buona distribuzione del reddito, integrazione multiculturale, partecipazione civica.

Capitale ecosistemico e paesaggistico: ha come componenti costitutivi l'integrità del territorio, la rigenerazione delle risorse naturali, la ricchezza dei paesaggi e la biodiversità.

Capitale insediativo e infrastrutturale: si articola in ordinato sviluppo del territorio, vivibilità dei sistemi urbani, accessibilità a scala locale e globale, basso consumo di risorse.

Si tratta, come si può vedere, di una batteria di elementi quali-quantitativi (quasi sempre complessi, spesso di soggettiva composizione) che costituiscono, in un mix con coefficienti di ponderazione tutti da identificare, la qualità della vita di una comunità.

In qualche modo le altre idee guida che richiameremo derivano da questa impostazione e quindi la *Green economy*, la Società aperta, la Regione-Sistema sono tutte filiazioni e esplicitazioni dell'idea di capitale territoriale. E' facile intravedere dietro a questi tre concetti, la tradizionale tripartizione tematica (Economia-Società-Territorio), ma lo sviluppo progettuale di ognuno di essi enfatizza le relazioni con le altre parti del sistema regionale.

La Green economy è vista come il futuro del sistema produttivo regionale. Questa scelta deriva da due elementi, da un lato una scelta politica, ovvero quella di non sottrarsi allo sforzo collettivo di un miglior rapporto fra l'uomo e l'ambiente, dall'altro da una constatazione, ovvero che il sistema produttivo emiliano-romagnolo è già oggi fra i più qualificati, per il mix che lo caratterizza, a candidarsi per essere il "vero laboratorio italiano" della *green economy*.

La scelta trasversale infatti (nell'industria manifatturiera, nel turismo, nell'agricoltura), è quella di compiere una forte qualificazione tecnologica attraverso l'innovazione di processo e di prodotto, tanto da spostare le attività dalla produzione alla progettazione, realizzando progressivamente la trasformazione dei Distretti industriali in Distretti Tecnologici, fino a muoversi verso i Poli dell'Innovazione.

Ma in quali settori si potrebbe svolgere questa evoluzione? Certamente nella bioedilizia e nel risparmio energetico, e nel grande settore dei servizi pubblici locali a rete (da quello idrico al ciclo dei rifiuti). Ma un settore di grande interesse e che potrebbe svolgere un ruolo rilevante in questo disegno è quello della farmaceutica, delle biotecnologie e dell'industria della salute.

21 Sulla stessa linea politico-culturale si è posto il recente PIT Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana (cfr. Regione Toscana 2007)

22 PRT Regione Emilia-Romagna, Vol 2 p. 30

Ma altri due settori per cui l'ER è particolarmente competitiva a livello nazionale potrebbero essere investiti dalla “rivoluzione verde”, ovvero il turismo, prevalentemente concentrato nell'area romagnola (riguardo alla tutela del mare e delle aree protette, alle strutture ricettive, ai beni culturali, ecc.) e l'agricoltura, in cui il problema è migliorare ulteriormente le condizioni di lungo periodo della produzione (come la fertilità, i consumi idrici ed energetici, la tutela idrogeologica, ecc.).

L'obiettivo di investire l'intera struttura produttiva regionale di un processo di conversione verso la *green economy* dovrebbe essere compiuta con una politica multiobiettivo che riguarda:

- la ricapitalizzazione delle imprese, anche con risorse estere;
- la diffusione massiccia dell'ICT;
- il trasferimento tecnologico dalla ricerca all'industria;
- lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese.

Come la *Green economy* costituisce l'evoluzione auspicata (o programmata) del modello di sviluppo dell'ER, così la “Società aperta” può essere in parallelo l'obiettivo della società regionale, che parte da una situazione di coesione che viene considerato uno dei punti di forza del sistema regionale. Dietro all'evoluzione auspicata c'è da un lato il desiderio di far evolvere il sistema sociale verso modelli più avanzati, dall'altro quello di affrontare nuove esigenze che il modello attuale potrebbe non essere in grado di sostenere, ovvero “conservare i caratteri positivi della identità emiliano-romagnola vuol dire dunque ricollocarli nel nuovo contesto e proporre alla comunità locali e regionali di conseguire nuovi primati”²³.

Ma in cosa consiste la società aperta che si auspica? Si tratta di un sistema sociale che non pone barriere a priori di nessun tipo all'iniziativa individuale e che consente la maggiore mobilità sociale possibile, valorizzando in particolare il successo personale che si realizza attraverso le capacità e l'impegno individuale; quindi nessuna discriminazione che derivi dall'origine sociale, dal genere, dalla razza, dall'età, ecc.

Ma a fare da contraltare alla tutela della mobilità e alla valorizzazione dell'individualità sta il modello emiliano-romagnolo di *welfare*, quello che ha garantito le migliori condizioni di uguaglianza oggi raggiunte in Italia. Si tratta di un modello solidaristico che ha finora funzionato bene ma che sarà messo a dura prova dal modificarsi del contesto in cui opera.

Due le criticità all'orizzonte, l'invecchiamento della popolazione e l'immigrazione.

L'invecchiamento e la dinamica preoccupante della non-autosufficienza vengono considerate due punti di potenziali crisi del sistema, a meno che non si utilizzino a fondo strumenti “a monte” quali la prevenzione come abitudine permanente, e il cambiamento degli stili di vita. Per far fronte poi nel breve periodo alla domanda di intervento si punta sull'innovazione di processo (l'accompagnamento, la residenzialità) e di tecniche di produzione del servizio (la domotica).

Ma altrettanto importante è la sfida al modello proposta dall'immigrazione, un fenomeno che vede già oggi l'ER ai livelli più alti d'Italia come intensità.

Anche in questo caso il modello di accoglienza fin qui garantito non viene sacrificato “all'emergenza”, ma diventa necessario “allargare quel patto, fatto di legalità, regole e responsabilità, di principi umani, di serietà nel lavoro e nello studio e di virtù civili, ad altri protagonisti; significa arricchirlo con altre culture; significa includere tutti coloro che sentono di dover investire il proprio capitale umano a favore della terra che li ha accolti”²⁴.

23 PTR Regione Emilia-Romagna, vol 1 p.32

24 PTR Emilia-Romagna, Vol. 2 p.35

Al di là degli auspici di principio, questa scelta si sostanzia però anche in regolazione dei flussi, politiche di integrazione linguistica, in politiche urbane che evitino il formarsi di ghetti etnici.

Il policentrismo è una caratteristica saliente della regione, non solo perché policentrica è la struttura urbana dell'ER (intesa nel senso rango-dimensione) ma perché questa caratteristica è stata spesso enfatizzata nella politica regionale, puntando ad una valorizzazione delle “diversità” delle città regionali e ad una loro specializzazione, evocando in qualche modo il modello nazionale proposto dalla Francia.

Con l'attuale PTR si tenta di fare un passo avanti che deriva da una duplice considerazione. Da un lato ci si pone il problema della collocazione internazionale della regione: analogamente a molte altre regioni italiane, si immagina per l'ER un ruolo di “cerniera” fra il Nord Europa, il Mediterraneo e i Balcani. Dall'altro si prende atto che per svolgere questo ruolo la regione deve garantire livelli di competitività molto elevati, superiori a quelli attuali, già considerevoli. La soluzione proposta è l'integrazione fra i sub-sistemi regionali, ovvero l'evoluzione dal policentrismo alle “reti di città”.

Questa impostazione è ben esplicitata quando, nel PTR, si afferma che; “il policentrismo è stato ed è certamente un valore per il territorio regionale, ma se il policentrismo non si eleva a sistema e prevale una concezione di autosufficienza dei luoghi, esso mostra l'affanno (...)” e ancora “l'idea guida del piano è che la qualità delle relazioni della regione con il mondo dipenda dalla qualità delle relazioni al suo interno e la qualità delle relazioni al suo interno dipenda dalla qualità delle sue relazioni con il mondo”²⁵.

La parola d'ordine, allora, è la “Regione-Sistema” di carattere non gerarchico, anche se questa caratteristica sembra rispondere ad una opportunità politica che non sempre si concilia facilmente con il riconoscimento di un ruolo specifico per Bologna. Il senso del messaggio è che solo se si fa sistema si diventa competitivi a livello internazionale, ovvero “tutti possono trarre vantaggio dalla pluralità e dalla ricchezza di relazioni, nessuno può illudersi di essere più forte da solo”.²⁶

La rete è pensata, da un punto di vista strutturale, come costituita da collegamenti (più “aperti” possibile) fra molti “nodi” che sono i luoghi dove si riempiono di contenuti le relazioni che rappresentano il contenuto dei flussi (di informazioni, di capitali, etc.) che costituiscono la rete stessa. Fra i nodi non c'è, come si è detto, rapporto gerarchico, ma solo un rapporto di cooperazione.

Bologna, con la sua area metropolitana, è quindi una sorta di “*primus inter pares*” che tuttavia in questo disegno ha più doveri che diritti; in particolare le si assegna il compito di affermarsi come una delle principali capitali territoriali d'Europa e di porsi all'avanguardia della cultura dell'innovazione, un ruolo che la città può svolgere grazie alla ricchezza delle sue potenzialità nella società della conoscenza.

Quali sono gli altri “nodi” del sistema emiliano-romagnolo”? Da nord a sud e da ovest a est:

Piacenza, cerniera con il Nord-Ovest, nodo intermodale e polo manifatturiero nel settore dell'elettronica.

Le città emiliane centrali (Parma, Reggio e Modena), cuore manifatturiero della regione, specializzato nei settori della meccanica, della ceramica e dell'agroalimentare.

Ferrara, polo d'arte, cultura, ma anche polo petrolchimico.

Le città adriatiche, caratterizzate da un sistema turistico di importanza mondiale.

La Romagna, costituita da un insieme di città fortemente interconnesse e caratterizzate da attività agricole e manifatturiere di elevata qualità.

25 PTR Emilia-Romagna, Vol. 2 p.37

26 PTR Emilia-Romagna, Vol. 2 p.37

Su questa “geografia” dei nodi regionali si può distendere la rete delle relazioni, che in realtà sono diverse reti, tipologicamente differenziate, di politiche integrate²⁷.

Nel dettaglio, esse sono:

- la rete ecosistemica e paesaggistica;
- la rete delle sicurezze e della qualità della vita;
- la rete delle conoscenze;
- le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della promozione del sistema;
- le reti dell'energia e dell'acqua;
- le reti di città e di territori.

All'interno di queste grandi famiglie di politiche si identificano tante più dettagliate politiche che intendono promuovere, nelle specifiche tematiche, l'integrazione delle varie parti della regione e la valorizzazione del suo “capitale territoriale” (sistema fieristico, sistema aeroportuale, rete della ricerca e dell'alta tecnologia, ecc). Evidentemente non tutte le politiche si prestano ad essere gestite in questa ottica “di rete”; fra quelle più adatte certamente la politica del trasporto pubblico.

Vale la pena dedicare un po' di spazio all'approccio che si propone riguardo alla politica territoriale. Abbiamo già visto come il riferimento più ampio per i sistemi sub-regionali sono quelle aree prima richiamate per il loro ruolo di nodi della Regione-Sistema, aree definite “[Sistemi Complessi di Area Vasta](#)”, caratterizzati da relazioni fra sistemi urbani e aree non urbane (come la Romagna, le Città adriatiche, etc.).

Ad una scala territorialmente inferiore sta la “[Città effettiva](#)”, concetto che vuol compiere un passo avanti, nella pianificazione urbanistica, rispetto alle ormai superate delimitazioni amministrative, per basarsi sulla dimensione effettiva delle città; si tratta, in sostanza, della trasposizione nella prassi della programmazione regionale dei concetti della *Functional Urban Area* (F.U.A) della geografia economica.

Quale sia la dimensione delle città effettive non è oggetto di definizione del PTR, ma il concetto è molto chiaramente esplicitato: la dimensione è quella determinata dall'ispessimento delle relazioni quotidiane per motivi di studio, lavoro e tempo libero. In termini operativi ne consegue la spinta verso una gestione ordinariamente associata delle funzioni di pianificazione dei comuni interni alla città effettiva.

In particolare si pensa al coordinamento non solo dei Piani Strutturali comunali ma anche dei relativi Regolamenti Urbanistici Edilizi, oltre al governo unitario del trasporto pubblico e alla riorganizzazione e razionalizzazione degli insediamenti produttivi.

Di fronte a questa prospettiva si preferisce, come di consueto, indicare la strada piuttosto che assumere un atteggiamento dirigistico. Il coordinamento sarà promosso dal basso con formule che caso per caso saranno individuate dai soggetti interessati.

Si può infatti rilevare in questa regione la presenza di due tipologie relazionali che disegnano due modelli alternativi.

C'è il [modello monocentrico](#), in cui la città centrale è circondata da una prima cintura con ulteriori propaggini a raggiera verso la viabilità ordinaria (è il modello di Bologna, ma anche di tutte le città disposte lungo la Via Emilia verso Ovest) e il [modello multicentrico](#), nel quale diversi centri di pari

²⁷ Come background di questo progetto c'è, esplicitamente, un modello relazionale di riferimento, ovvero l'esperienza dell'ER nel settore sanitario dove si è puntato a costituire una rete di servizi che venivano messi in relazione per migliorare l'accessibilità spaziale e la diffusione delle best practice

rango stabiliscono relazioni incrociate, senza far nascere in questo modo una città compatta (il distretto della ceramica ha questa caratteristica, ma anche l'area adriatica, dove l'urbanizzazione forma una città lineare senza un centro prevalente sugli altri).

A fronte di una auspicata iniziativa “dal basso” sta una serie di indirizzi regionali da rispettare nella predisposizione degli strumenti urbanistici di scala sub-regionali. Questi criteri, che possono essere sintetizzati come tentativo di combattere la “città diffusa” e lo *sprawl*, costituiscono quindi la cornice di riferimento per le scelte locali e riguardano:

- il contenimento del consumo dei suoli, puntando più alla riqualificazione (anche con demolizioni e ricostruzioni) che all'espansione;
- la razionalizzazione dei pesi urbanistici che devono essere decisi sulla base della accessibilità e dell'ecosistema, piuttosto che far derivare questi ultimi dai pesi urbanistici;
- la necessità di ridare forma e qualità alla città e al territorio, risanando quelle aree indistinte, dequalificate che circondano le periferie delle città,
- l'urgenza di riqualificare il paesaggio, sia nelle aree montane e marine che in quelle industriali.

3.4 Il Documento Unico di Programmazione (DUP)

IL DUP dell'ER è stato redatto nel 2008, quindi qualche tempo prima del PTR. Questo ci suggerisce di non dettagliare eccessivamente la visione d'insieme della regione e la definizione degli obiettivi, che in larga misura coincidono con quelli già descritti, anche perché i processi concertativi si sono sviluppati di pari passo. Vale invece la pena di descrivere meglio gli aspetti metodologici che afferiscono direttamente al DUP.

Esso contiene, evidentemente, la strategia regionale per l'attuazione della politica regionale di coesione ed esplicita la coerenza con il quadro degli strumenti di programmazione regionale.

Il riferimento obbligato del DUP è il Quadro Strategico Nazionale di cui costituisce l'articolazione regionale. Si tratta di un piano che è integrato nel duplice senso delle politiche di sviluppo e degli strumenti di finanziamento.

Quanto a questo aspetto, nel corso del periodo di riferimento i finanziamenti direttamente attivati assommano a 1,5 miliardi di euro, così articolati:

1. PO FESR +cofinanziamento nazionale: 346,9;
 2. PO FSE +cofinanziamento nazionale: 806,5,
 3. FAS: 86,0;
 4. Risorse regionali: 40,0;
- TOTALE (milioni di euro):1479,4.

Aggiungendo a questi finanziamenti le risorse che possono provenire da privati, enti locali ed altre istituzioni si arriva ad un totale di risorse pari a circa 3 miliardi di euro.

Come si è detto, gli obiettivi del DUP sono strettamente correlati al QSN.

Quindi le priorità del QSN e gli orientamenti strategici della Commissione sono la cornice di riferimento delle scelte programmatiche del DUP che hanno poi come punti di verifica anche i Programmi operativi, sia Competitività (FESR) che Occupazione (FSE), che la programmazione FAS, nonché tutta la normativa e programmazione regionale di settore.

L'esito operativo del DUP è rappresentato dagli obiettivi a cui corrispondono le dieci priorità del QSN e le cinque priorità del DUP stesso (che costituiscono orientamenti di fondo, e quindi non quantificati).

Le cinque priorità sono:

- accrescere la coesione territoriale;
- realizzare economia e società basate sulla conoscenza;
- creare un sistema-regionale a rete;
- fare dello sviluppo sostenibile un fattore di competitività;
- garantire solidarietà, anche con innovazione del welfare.

Come si vede, alcuni di questi principi coincidono sostanzialmente con quelli nazionali (lo sviluppo sostenibile, ad esempio), altri sono più autonomi, altri ancora (come l'ultimo) sono declinati in modo più coerente con la posizione di primato che il *welfare* emiliano-romagnolo possiede rispetto a quello italiano, per il quale può costituire oggi solo un ambizioso obiettivo.

Quanto agli obiettivi, infine, essi sono elencati nella tabella che segue, in ordine di dimensione finanziaria.

Tab. 3.3 Gli obiettivi del DUP Emilia-Romagna 2007-2013

OBIETTIVI	RISORSE (mln.)
Innalzare le competenze del capitale umano	559
Rafforzare la ricerca e l'innovazione	235
Migliorare l'accessibilità attraverso le infrastrutture	130
Innovare e qualificare il welfare per la qualità della vita	97
Promuovere la sostenibilità energetica e ambientale	88
Valorizzare i potenziali territoriali e le aree Ob. 2	80
Promuovere la competitività delle città	73
Promuovere la competitività delle filiere e dei cluster produttivi	70
Valorizzare il patrimonio ambientale e culturale	70
Migliorare l'ambiente naturale e le risorse idriche	24

Una volta richiamati gli obiettivi, restano da ricordare alcuni tratti salienti della strategia del DUP che sono sostanzialmente tre:

1. il suo carattere di intervento straordinario, che diventa politica di strategia che si aggiunge alla politica ordinaria e quotidiana;
2. l'integrazione fra le politiche che si tenta di realizzare, nella convinzione che l'integrazione sia in grado di realizzare un effetto "moltiplicatore" delle risorse;
3. l'addizionalità, che significa sia l'impiego di risorse regionali che si affiancano a quelle nazionali e comunitarie, sia nel senso dello sforzo di far convergere su questi obiettivi altri programmi di finanziamento.

Resta da trattare un aspetto rilevante di questo documento, quello delle relazioni operative che si instaurano fra questo e gli altri soggetti coinvolti nel processo, ovvero lo Stato, gli Enti locali e le Parti sociali.

Il rapporto con lo Stato è ovviamente fondamentale sia nella fase di progettazione che di attuazione dei programmi.

Si è già detto come questo DUP è la conclusione di un processo che inizia a livello regionale nel 2005 con il Documento Strategico Preliminare.

In fase di attuazione il terreno di più rilevante operatività è costituito dalla componente finanziata con le risorse del FAS relativamente al quale in seguito richiameremo le linee più significative del Programma attuativo regionale. Vanno ricordate poi, fra i momenti di particolare rilevanza nel rapporto interistituzionale, i Programmi di interesse strategico nazionali e i Progetti strategici speciali²⁸.

Priorità, modalità e regole di attuazione della cooperazione interistituzionale Stato-Regione/i sono infine determinate dall'Intesa Istituzionale di Programma.

Il rapporto con gli enti territoriali è particolarmente importante, non solo per il coinvolgimento operativo e finanziario che la maggior parte dei programmi prevede di questo livello di governo ma anche per la particolare delicatezza che i rapporti fra Regione ed Enti locali hanno tradizionalmente assunto in Italia, nel quale cioè un rapporto gerarchico *top-down* è sempre stato rifiutato.

La strada assunta dall'ER da tempo e qui confermata è quindi quella della programmazione negoziata, anche se più volte nei documenti della Regione si trova un riferimento alla opportunità che il tradizionale principio della sussidiarietà, che spingerebbe ad un tendenziale decentramento delle funzioni, sia temperato dall'osservanza del criterio dell'appropriatezza, che spinge a tener conto della necessità che alcune funzioni hanno una sorta di dimensione soglia, al di sotto del quale si rischia l'inefficacia.

La programmazione negoziata è un processo che include l'intera fase della programmazione dalla definizione degli obiettivi e delle priorità fino all'attuazione e alla verifica degli interventi.

Lo strumento principe per rendere operativa la condivisione degli obiettivi è l'Intesa per l'Integrazione delle Politiche Territoriali che si articola in una parte programmatica e in una parte attuativa. Quest'ultima distingue gli interventi di maggiore complessità, per le quali la regia resta in mano alla Regione, da quelle meno complesse che vengono affidati all'attuazione della Provincia e/o dei Comuni.

Il coinvolgimento nel processo di programmazione delle parti sociali è altrettanto importante anche se assume la caratteristica di rapporto consultivo e di verifica piuttosto che attuativo. Questo rapporto si manifesta in accordi di carattere pluriennale, sulle grandi scelte (il Patto per lo Sviluppo ne costituisce lo strumento) ma anche nelle analisi di più breve periodo (è previsto un momento di confronto partenariale di cadenza annuale), che infine sugli interventi di rilievo sub-regionale (è infatti prevista il coinvolgimento del partenariato anche nelle intese di scala locale).

Per quanto concerne l'attuazione del DUP la Regione Emilia Romagna ha seguito un percorso processuale e procedurale assai interessante. Dopo l'approvazione, avvenuta nel corso del 2008, degli atti di programmazione strategica ed operativa (DUP e PAR FAS), la Regione ha infatti "avviato un lavoro di approfondimento, per la ricostruzione del posizionamento e delle priorità programmatiche di ciascun sistema territoriale provinciale". Tale lavoro, svolto nel corso del 2008 (quindi in parallelo con la predisposizione dei principali documenti programmatici) ha sostanzialmente dato origine a nove "documenti strategici", una sorta di sintesi, dal "punto di vista

28 Per l'ER si tratta del "Programma straordinario nazionale per il recupero economico produttivo di siti industriali inquinati" e il "Progetto Valle del fiume Po"

regionale”, delle “vocazioni e dei fabbisogni dei sistemi territoriali provinciali” articolati in ragione dei dieci obiettivi del DUP. Queste analisi (contenute nel documento regionale “Posizionamento dei sistemi territoriali provinciali in relazione agli obiettivi della Politica Regionale Unitaria”) hanno rappresentato la base di partenza per la successiva fase di confronto e concertazione che si è sviluppato a livello provinciale. La fase di confronto e concertazione, avviata nei primi mesi del 2009 e svoltasi in parallelo nelle nove province, si è tradotta in una serie di incontri preparatori (finalizzati ad illustrare i contenuti della Politica regionale unitaria, a presentare l’analisi condotta dalla Regione sul “Posizionamento e priorità del sistema territoriale provinciale per il perseguimento degli obiettivi della Politica regionale unitaria”, a fornire indicazioni circa tempistica e l’iter procedurale previsto per la sottoscrizione delle Intese) in cui la Regione e soprattutto le Province hanno negoziato e concertato con gli enti locali e le forze economiche sociali al fine di declinare la strategia regionale a livello locale e, nel contempo, identificare le priorità e gli interventi da finanziare. Gli esiti di tali attività sono state dapprima presentati in una serie di Conferenze preliminari e condivisi in una serie di Documenti Programmatici per poi arrivare ad un maggior livello di formalizzazione (sempre su basi provinciale) nelle Intese per l’integrazione delle politiche territoriali (sottoscritte Regione, Provincia, Comuni e altri enti territoriali). Nel corso delle fasi di concertazione e confronto di livello provinciale che hanno condotto alla definizione delle Intese, la Regione ha inoltre svolto “una ricognizione di carattere istruttorio per la verifica delle condizioni di ammissibilità e finanziabilità degli interventi individuati dai territori”. L’intero percorso di definizione delle Intese si è svolto nell’arco di un anno (avviato nel febbraio 2009 si è sostanzialmente concluso nei primi mesi del 2010), non registrando particolari ostacoli e rallentamenti nonostante in quel periodo si siano svolte elezioni comunali e regionali.

3.5 La programmazione operativa

Il Programma Operativo Regionale FESR

Si tratta , come è noto, di un programma che ha particolare rilevanza per lo sviluppo regionale nei settori delle attività produttive, dell'energia e ambiente e della mobilità. Ovviamente la struttura dell'intervento costituisce una esogena per le scelte regionali. Vale quindi la pena concentrarsi prevalentemente sulla declinazione che la Regione ha inteso dare ai grandi assi in cui il fondo si articola:

Asse 1 – Ricerca e trasferimento tecnologico: si punta sulla Rete regionale ad alta tecnologia e sulla creazione di Tecnopoli per la ricerca industriale.

Asse 2 – Sviluppo innovativo delle imprese: si punta all'introduzione sempre più ampia dell'ICT nelle imprese (in particolare nelle piccole e medie imprese) con il coinvolgimento dell'Università.

Asse 3 – Sviluppo sostenibile: si punta in particolare a migliorare la qualità ambientale delle aree produttive in particolare delle piccole e medie imprese.

Il Programma Operativo Regionale FSE

In questo caso al centro dell'attenzione c'è la formazione continua e la qualità del lavoro, elemento più rilevante in una regione come l'ER caratterizzata da sempre da livelli di disoccupazione sempre inferiori ai livelli di guardia e alla media nazionale.

Anche in questo caso sembra opportuno verificare come sono state interpretate a livello regionale le grandi finalità di questo strumento di intervento:

Asse 1 – Adattabilità : si punta ad agire sui segmenti più deboli del mercato del lavoro sia per garantire a lavoratori anziani e alle donne le migliori condizioni per l'adattabilità al cambiamento, sia per aumentare per i lavoratori precari la probabilità di stabilizzazione.

Asse 2 – Occupabilità : si mira ad aumentare le possibilità di occupazione delle donne, favorendo l'autoimprenditorialità e a migliorare l'efficacia del sistema regionale per i servizi all'impiego.

Asse 4 – Capitale umano: si mira a realizzare una rete fra sistema delle imprese, centri di ricerca e università per favorire lo start-up di attività nuove in settori strategici per lo sviluppo regionale.

3.6 Il Programma FAS

Questo programma costituisce il nucleo centrale della politica regionale nazionale e deriva da una complessa procedura che vede Stato e Regioni impegnati nella definizione di una linea di intervento coerente che mira alla realizzazione di opere pubbliche che possano contribuire allo sviluppo del territorio, opere pubbliche generalmente comprese nei settori dei trasporti e dell'ambiente. Per la Regione ER il programma FAS prevede un finanziamento di 286 milioni di euro per il periodo 2007-2013.

Il Programma attuativo regionale del FAS è stato predisposto nel 2008 e il CIPE ne ha preso atto a metà del 2009. Il PAR precede quindi temporalmente il PTR ma le linee fondamentali di quest'ultimo sono ampiamente presenti in molte parti del documento, specialmente in quelle di definizione dei meta-obiettivi della regione di cui faremo cenno di seguito.

E' significativo segnalare che il programma 2007-2013, che costituisce una coerente continuazione della linea del programma precedente, da quest'ultimo trae indicazioni anche di metodo. L'esperienza della programmazione 2000-2006, infatti, ha consentito di mettere in evidenza i punti positivi, quali i sistemi di premialità per accelerare la spesa e l'introduzione di un sistema di monitoraggio, ma anche quelli negativi, che generalmente si manifestano in procedure amministrative eccessivamente rigide o in criticità riscontrate nel riutilizzo delle economie.

In coerenza con l'impostazione generale della regione ER, il PAR FAS ha come meta-obiettivo quello di promuovere lo sviluppo del territorio (si potrebbe dire, interpretando il testo, di incrementare il "Capitale territoriale") nel rispetto dei principi di coesione e di sostenibilità.

Ovviamente le scelte del FAS vanno ad inserirsi nella griglia rispettivamente fornita a livello nazionale dal QSN e a livello regionale dal DUP. Vedremo come queste coerenze possano essere verificate. Il PAR FAS infatti seleziona alcuni degli obiettivi nazionali e li declina a scala regionale. In particolare si può verificare la coerenza e la specificazione dei vari livelli attraverso la individuazione della seguente scala gerarchica (figura 1.1).

Fig.1.1 – La struttura ad albero degli obiettivi del PAR FAS



In particolare gli obiettivi del DUP verso i quali il PAR si è indirizzato sono cinque, rispettivamente:

- la sostenibilità energetica ed ambientale del sistema produttivo;
- il miglioramento dell'accessibilità attraverso la mobilità sostenibile;
- il rafforzamento della difesa ambientale;
- la valorizzazione dei potenziali territoriali e il consolidamento delle aree ex obb. 2.;
- la promozione della competitività della rete urbana.

Lo schema della tab. 3.4 mette in evidenza la corrispondenza fra i diversi livelli di priorità dei diversi documenti di programmazione e consente la declinazione degli obiettivi operativi del FAS.

Tab. 3.4 – Corrispondenza fra obiettivi ai vari livelli di programmazione

PRIORITA' QSN	OBIETTIVO DUP	OBIETTIVI OPERATIVI PAR FAS
6- Reti e collegamenti per la mobilità	5- Rafforzare la rete infrastrutturale per una mobilità sostenibile per la migliore accessibilità al territorio regionale	1A- Trasporto ferroviario 1B- Trasporto collettivo nelle aree urbane 1C- Reti di interconnessione Totale 130 mln. di € (45%)
3- Energia e ambiente 5- Risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	7- Sviluppare l'infrastruttura ambientale per la difesa della biodiversità, delle risorse naturali, delle coste e per la prevenzione dei rischi naturali	2A- Risorse idriche 2B- Sicurezza del territorio 2C- Aree naturali Totale 24 mln. di € (8%)
3- Energia e ambiente	4- Migliorare la sostenibilità energetica e ambientale del sistema produttivo	3A- Trattamento e ottimizzazione dei rifiuti 3B- Sistema industriale dei rifiuti alla produzione Totale 8 mln. di € (3%)
8- Competitività urbana	10- Promuovere la competitività, la qualità e l'attrattività delle reti di città	5A- Reti di città Totale 73 mln. di € (26%)
Tutte le priorità del QSN	5- Valorizzare i potenziali territoriali, consolidare le aree ex. Obb. 2	4A- Sistemi territoriali con potenzialità di sviluppo Totale 40 mln. di € (14%)
		Assistenza tecnica 11 mln di € (4%)

Tab. 3.5 – Linee d'azione del PAR FAS della Regione Emilia-Romagna 2007-2013

Obiettivi operativi	Azioni
1A- Trasporto ferroviario	1- Completamento delle tratte ferroviarie locali
	2- Rinnovo del materiale rotabile
1B- Trasporto collettivo nelle aree urbane	1- Realizzazione di trasporto di massa nell'area bolognese
1C- Reti di interconnessione	1- Messa in sicurezza dei ponti con la Lombardia e le Marche
2A- Risorse idriche	1- Realizzazioni di impianti di potenziamento del Canale Emiliano-Romagnolo
	2- Valorizzazione idrica e ambientale della Valle Pega
	3- Interventi di tutela della risorse idrica
2B- Sicurezza del territorio	1- Progetto speciale per il fiume Po (riassetto idraulico)
	2- Interventi integrati per la Zona costiera
	3- Bonifica e ripristino ambientale del sito di Fidenza
	4- Messa in sicurezza delle aree a forte inquinamento industriale
2C- Aree naturali	1- Progetto speciale per il fiume Po (conservazione del patrimonio naturale)
	2- Valorizzazione dei Parchi regionali
3A- Trattamento e ottimizzazione dei rifiuti	1- Realizzazione di un impianto interprovinciale per il trattamento dei fanghi
3B- Sistema industriale dei rifiuti alla produzione	1- Azioni per la riduzione e l'utilizzazione dei rifiuti
4A- Sistemi territoriali con potenzialità di sviluppo	1- Valorizzazione delle qualità e specificità del sistema appenninico
	2- Valorizzazione delle qualità e specificità del sistema della Pianura orientale
	3- Valorizzazione dei potenziali territoriali regionali
5A- Reti di città	1- Diffusione dei servizi avanzati e diffusione delle reti materiali e immateriali

Come si può vedere, negli obiettivi operativi si ritrovano gli elementi fondanti della strategia regionale, meglio sviluppata nel PTR, che mira ad una messa in “rete” del sistema regionale, e ad un incremento del capitale territoriale, condizione inevitabile per la competitività del sistema e per un suo sviluppo sostenibile.

Ma guardiamo meglio le Azioni previste dal PAR FAS, sia dal punto di vista dei contenuti che del metodo (tab. 3.5).

Gli obiettivi operativi si articolano, come abbiamo già detto, in Azioni che sono generalmente le unità elementari del Piano, nei confronti delle quali si identificano le risorse destinate, gli obiettivi quantitativi e gli indicatori di realizzazione.

Ognuna delle azioni elencate viene trattata come un meta-progetto, nel senso che non ha il livello di dettaglio del progetto ma se ne individuano alcuni elementi rilevanti, quali le risorse finanziarie disponibili, gli indicatori di realizzazione e di risultato e alcuni elementi descrittivi contenuti in apposite “Schede”.

A titolo esemplificativo si riporta quanto riferito all'Azione 1.A.1. “Completamento delle tratte ferroviarie locali” (v. tab. 3.6).

Tab. 3.6 – Descrizione della Linea di Azione 1.A.1

Azione 1.A.1 – Azioni di completamento, integrazione della rete ferroviaria locale	Descrizione
Obiettivo	Modernizzare ed adeguare il sistema ferroviario locale
Contenuto dell'azione	Interventi di miglioramento del servizio ferroviario sulla rete regionale attraverso lavori di potenziamento e ammodernamento
Criteri di attuazione	diretta
Modalità di attuazione	Attraverso la direzione della Direzione Reti Infrastrutturali della Regione ER, mentre le linee operative di azione sono affidate alle imprese concessionarie, come la FER srl, società a prevalente capitale regionale
Tempistica	2007-2009
Risorse finanziarie PAR FAS	67 milioni di euro
Ulteriori risorse correlate	-
Indicatore di realizzazione	Lunghezza tratte ammodernate e potenziate: km. 50
Indicatore di risultato	Incremento della velocità media nelle linee potenziate: +8%

Resta da precisare che le autorità responsabili del programma sono rispettivamente:

- il Comitato di sorveglianza, organo collegiale interistituzionale di indirizzo, attuazione e controllo del programma;
- l'Autorità responsabile dell'attuazione, in ER è rappresentata dalla Direzione Generale Programmazione, che assicura la gestione di tutte le linee di azione anche per delega ad altre Direzioni generali;
- l'Autorità di certificazione, qui rappresentata dalla Direzione Generale Risorse finanziarie.

Abbiamo dedicato maggiori dettagli alla destinazione dei Fondi FAS, ma la circostanza che ogni Regione destini le risorse di cui dispone (Fondi nazionali ed europei in modo integrato, suggerisce di fornire un'immagine più completa delle scelte regionali fornendo una sorta di “conto consolidato” dei tre Fondi fin qui descritti, operazione che viene sintetizzata nella Tabella che segue.

Tab. 3.7 La programmazione finanziaria unitaria in Emilia Romagna: Risorse FESR-FSE e FAS per obiettivo (valori in milioni di euro)

	Ricerca e Innovazione	Capitale umano	Competitività	Sostenibilità energetica e ambientale	Mobilità	Welfare	Risorse naturali	Patrimonio culturale	Risorse endogene	Valorizzazione urbana	Assistenza tecnica	Totale
FESR			70	80				70			14	347
FSE	121	559				97					30	806
FAS	114			8	130		24		40	73	11	286
TOTALE	235	559	70	88	130	97	24	70	40	73	55	1439

Fonte: nostre elaborazioni su dati regionali

3.7 Il DPEF 2011-2015

Il Documento di Politica Economica-Finanziaria 2011-2015 della Regione ER merita attenzione in particolare perché ci può aiutare a capire quali siano le posizioni della Regione in merito alla politica economica.

Il Documento, dopo aver richiamati i fatti fondamentali del quadro economico-finanziario nazionale, sintetizzata la politica economica del Governo, descritta in grandi linee la Decisione di Finanza Pubblica e la Legge di stabilità, analizza le specifiche problematiche dell'attuazione del federalismo fiscale in ER, prima di dedicare la parte centrale del testo alla parte che più ci interessa per le finalità di questo studio, ovvero l'indicazione delle Priorità.

Esse sono indicate in questo ordine:

1. superare la crisi;
2. promuovere la razionalizzazione, la trasparenza e la semplificazione dell'ente e dell'intero sistema regionale;
3. promuovere il benessere e l'inclusione sociale;
4. promuovere una crescita intelligente e sostenibile;
5. sviluppare capitale cognitivo, formare, impiegare e trattenere talenti;
6. promuovere l'internazionalizzazione del sistema regionale;
7. qualificare il territorio e tutelare le risorse ambientali.

Vale la pena di notare che le priorità elencate dal punto 3 ai successivi sono familiari ai documenti della programmazione dell'ER: si tratta infatti della società della conoscenza, dell'innovazione finalizzata all'internalizzazione del sistema, della sostenibilità e della tutela del *welfare*, della tutela del territorio.

Meritano quindi maggiore attenzione le priorità 1 e 2, che appaiono nuove (anche perché esplicitate con enfasi) rispetto anche al DUP.

Ci riferiamo quindi al problema di uscire dalla crisi e alla necessità di riformare la macchina regionale; sono due temi che sembra che "dall'esterno" abbiano fatto la loro comparsa all'interno del mondo della programmazione dell'ER. La crisi, infatti, nel 2011 non è apparsa superata come forse ci si aspettava alla fine del 2010 (la ripresa è stata più breve e più modesta di come si sperava) e la tematica della razionalizzazione del Settore Pubblico, richiesta esplicitamente dalle organizzazioni internazionali ma anche fortemente sentita dall'opinione pubblica, è apparso un argomento non più eludibile neppure per le amministrazioni più efficienti, in termini relativi rispetto alla media nazionale.

Sul fronte della crisi economica si propone una duplice strategia che affianca agli interventi di breve periodo una serie di interventi di più lungo respiro che rientrano peraltro nella consolidata linea di priorità della Regione ER. I nuovi obiettivi che il "Tavolo istituzionale del Patto per attraversare la crisi" si è dato sono principalmente costituiti dal rinnovo dell'Accordo tra Stato e Regioni sugli ammortizzatori sociali in deroga e dell'Accordo tra la Regione e Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, per ottenere l'integrazione al Programma Operativo Regionale di circa 70 milioni di euro da utilizzare per il sostegno delle politiche attive e passive del lavoro. Il "Tavolo" ha inoltre evidenziato la necessità di avviare, a livello nazionale, un confronto per estendere l'area dei possibili beneficiari degli ammortizzatori in deroga.

Accanto a queste azioni di sostegno nel breve all'economia e all'occupazione, altrettanto fondamentali sono le azioni che consentiranno di uscire dalla crisi con un profilo più forte e competitivo. Per questo la Regione si impegna a mantenere una quota di risorse destinate

all'investimento sull'innovazione tecnologica delle imprese, sul sostegno agli investimenti attraverso iniziative volte ad agevolare l'accesso al credito e il rafforzamento patrimoniale, sulla qualificazione delle risorse umane e sullo sviluppo delle competenze necessarie a sostenere la crescita di settori nuovi dell'economia, quali per esempio quelli legati alla *green economy*"²⁹.

Riguardo alla riorganizzazione della macchina, invece, si intende agire proponendo la Regione come elemento di guida e di riferimento per l'intera pubblica amministrazione regionale, per operare sia sul lato dell'azione amministrativa (tecnologie applicate alle procedure, semplificazione etc.) sia sul piano delle riforme istituzionali. Si prevede infatti l'approvazione di un importante provvedimento, un "Patto di azioni concrete", che avrà l'obiettivo di condividere con tutti gli enti e le amministrazioni della regione iniziative ed azioni concrete per raggiungere gli obiettivi della razionalizzazione dell'intero sistema regionale, semplificare i processi amministrativi, ridurre gli oneri ribaltati sui cittadini, utilizzando le nuove tecnologie e rendere per questa via complessivamente più efficiente la pubblica amministrazione regionale, quale ulteriore fattore di competitività territoriale.

Tra le azioni più significative c'è la proposta di istituzione di un momento di confronto e di elaborazione di proposte ("Sessione semestrale di semplificazione") tra le varie amministrazioni pubbliche regionali, quale strumento per il governo delle criticità in materia di procedimenti amministrativi.

Sul fronte del riordino istituzionale l'obiettivo è quello di proseguire nella promozione di un sistema locale sovra comunale basato sul modello dell'"Unione di comuni" quale forma associativa plurifunzionale per la gestione dei servizi comunali, sostenendo i processi di fusione dei comuni. E' prevista un aggiornamento della legge regionale 10/2008 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni), al fine di renderla più attuale e maggiormente rispondente agli obiettivi"³⁰.

3.8 La governance della programmazione

La programmazione strategica in Emilia-Romagna è sempre stata ispirata al principio di concertazione e cooperazione, che regola il dialogo interistituzionale nei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione e, quindi, nella valutazione congiunta dei diversi interessi pubblici che convergono nelle scelte di assetto del territorio.

Le linee di indirizzo relative ai processi di partecipazione nella Regione Emilia-Romagna pongono le basi per lo sviluppo di tale politica. Sull'onda della territorializzazione delle politiche avviata nella prima metà degli anni '90, la Regione ha promosso interventi di sviluppo alla scala territoriale avvalendosi degli strumenti della programmazione negoziata a partire dalla l.r. 30/1996 "Programmi Speciali d'Area". La l.r. 6/2004 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale", evoluta nella l.r. 10/2008, ha permesso l'attuazione dello Statuto regionale, la creazione di rapporti istituzionali con gli enti locali incentrati su collaborazione e condivisione programmatica, la realizzazione di organismi per la concertazione istituzionale e tavoli per il confronto. In questo modo si è garantito il passaggio da una concezione dei rapporti istituzionali di tipo rigidamente gerarchico tipica degli anni '70, ad un metodo di lavoro basato su co-pianificazione, condivisione, coinvolgimento e dialogo attualmente in vigore.

La deliberazione regionale n. 1958/06, poi, prevede "in capo al Comitato di Direzione compiti e funzioni di monitoraggio e verifica della governance interna ed esterna, al fine di rafforzare la

29 DPEF 2011-2015 Regione Emilia-Romagna p. 48

30 DPEF 2011-2015 Regione Emilia-Romagna p. 49

partecipazione, la cooperazione interistituzionale e la concertazione sociale insieme alla semplificazione delle procedure e della tempestività delle decisioni”.

Merita, infine, dedicare un po' di spazio alla questione organizzativa, ovvero a come la Regione ER abbia articolato al suo interno le funzioni connesse all'attività di programmazione (la figura riproduce l'organizzazione riferita al DUP che può costituire un riferimento utile).

Sostanzialmente ci si è ispirati alla delibera CIPE del dicembre 2007 per cercare di assicurare massima coesione e coordinamento dell'azione regionale in queste attività.

Gli organismi di governo del processo sono sostanzialmente tre:

- la Cabina di regia politica;
- la Cabina tecnica di indirizzo;
- la Struttura di supporto al coordinamento.

Queste tre strutture sono collocate fra loro nel disegno organizzativo rappresentato (vedi oltre fig. 3.2), sono assistite da strutture di supporto (l'Autorità di Audit, l'Autorità di certificazione, il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici) e si collegano alle Autorità di gestione e ai Responsabili dell'attuazione di altri programmi (quali FAS e Cooperazione territoriale).

Quanto ai compiti assegnati, la Cabina di regia politica, presieduta dal Presidente della Giunta regionale, deve:

- formulare strategie ed indirizzi per la politica regionale unitaria;
- analizzare i risultati di impatto sull'economia derivanti dall'attuazione delle politiche;
- assicurare la partecipazione effettiva degli Enti locali alla definizione delle politiche;

A sua volta la Cabina tecnica di indirizzo, presieduta dal Capo di Gabinetto del Presidente, deve:

- individuare le modalità operative dei programmi;
- assicurare l'unitarietà dei rapporti fra le varie Autorità di gestione;
- monitorare semestralmente l'attuazione della politica regionale unitaria;
- contribuire a promuovere la partecipazione al processo del partenariato;

Infine, la Struttura di supporto al coordinamento, affidata alla Direzione Generale Programmazione Territoriale, deve:

- preparare le riunioni della Cabina Tecnica di indirizzo;
- partecipare ai tavoli nazionali di raccordo fra livello regionale e nazionale;
- partecipare ai vari Comitati di sorveglianza dei differenti PO.

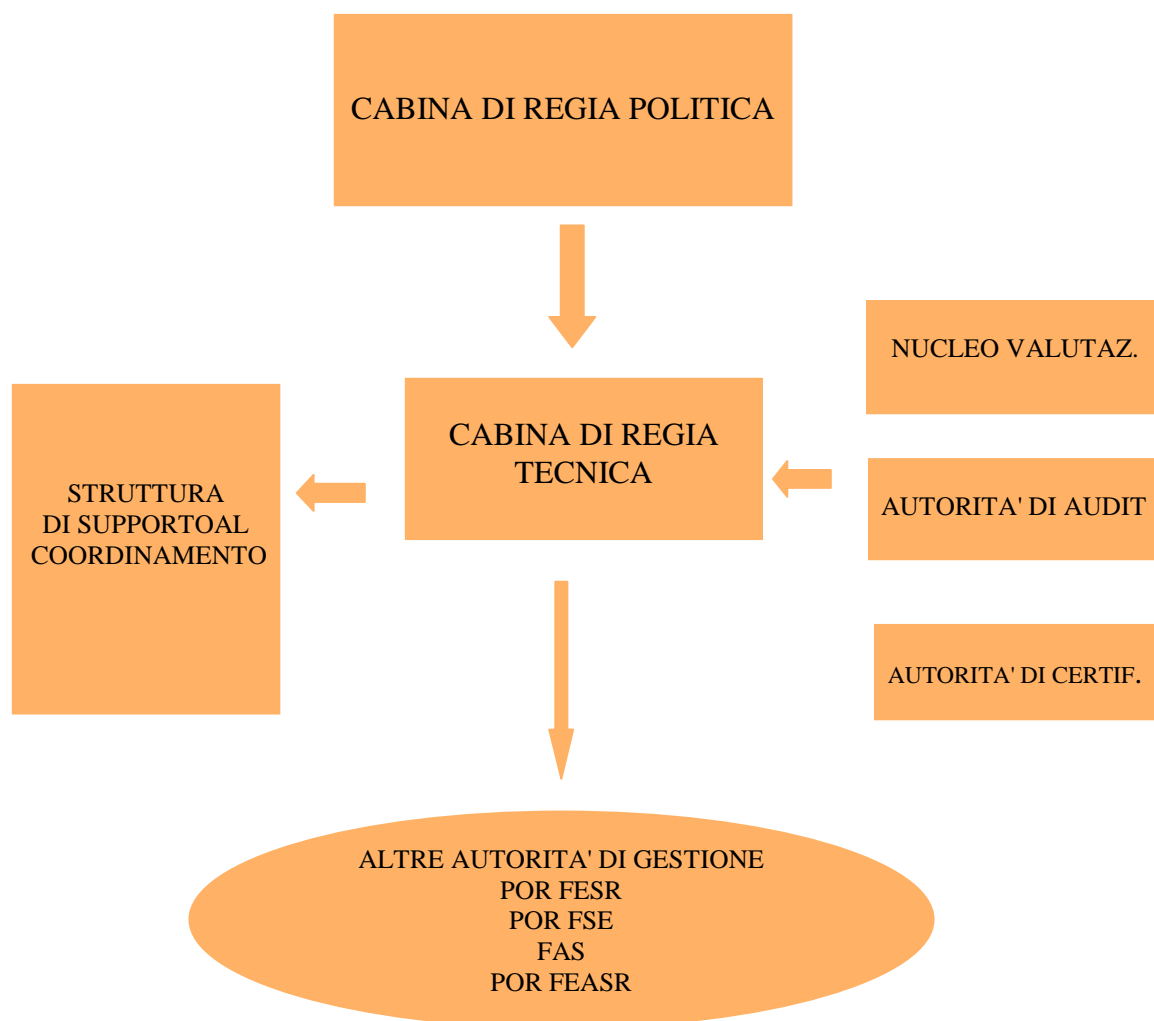
Sotto il profilo organizzativo la Direzione Programmazione fa capo alla Presidenza della Giunta, tuttavia il Direttore della Programmazione riferisce a sei Assessori. Per quanto concerne gli altri programmi finanziati con risorse aggiuntive, essi fanno capo ad altre Direzioni regionali: il POR FESR alle Attività produttive, il POR FSE alla Direzione, Cultura, Formazione e Lavoro ed il Piano di sviluppo rurale alla Direzione Agricoltura.

Questo è il modello organizzativo della programmazione dell'ER, in cui sono nitidamente distinti i compiti della politica da quelli della gestione, quelli di *staff* da quelli di *line*. Naturalmente non è possibile dagli elementi disponibili capire quanto questa struttura organizzativa risponda alle esigenze di efficienza ed efficacia dell'intero processo.

Sembra di cogliere, tuttavia, che si è percepita da parte della Presidenza della Regione l'essenzialità di un approccio sempre più integrato alla programmazione. E se questo non si realizza ancora esplicitamente attraverso una completa integrazione delle strutture di gestione dei

Programmi europei e nazionali, si può constatare un forte orientamento in questa direzione chiedendo ai settori una sempre più stretta cooperazione; i Fondi europei sono stati quindi in qualche modo una buona occasione per procedere in questo senso.

Fig. 3.2 Il modello di *governance* interno



3.9 Alcune considerazioni di sintesi

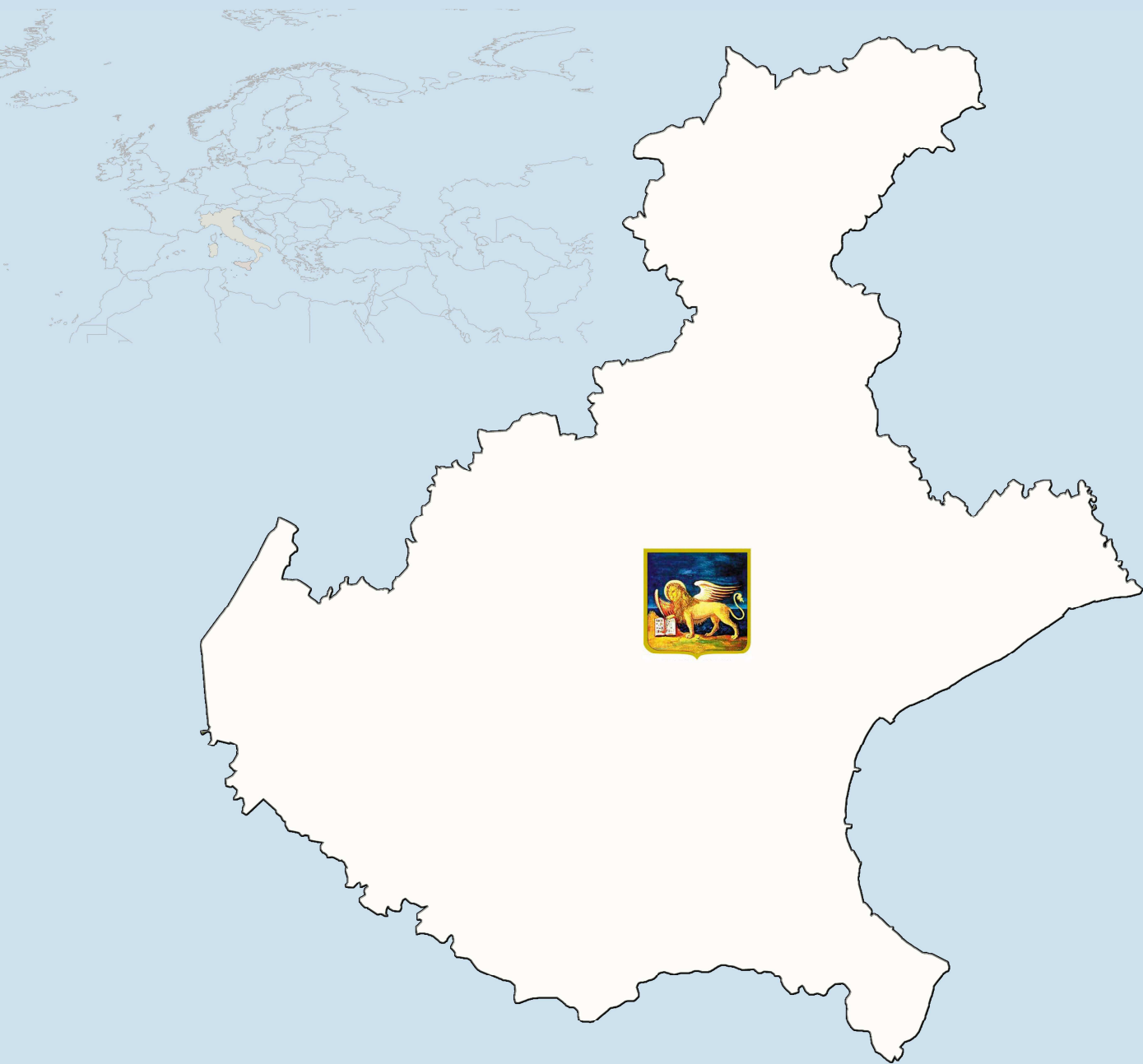
Se volessimo fornire in estrema sintesi la vicenda della programmazione in ER, potremmo identificare gli elementi “chiave” che sembrano contraddistinguere questa esperienza:

- un atteggiamento positivo nei confronti della programmazione e delle sue potenzialità: la Regione ER sembra credere sinceramente in questo strumento, non sembra semplicemente piegarsi alla necessità di predisporre alcuni documenti per rispondere alle richieste dell'Unione Europea o dello Stato italiano che ne fanno condizione per erogare finanziamenti. Questo spiega anche la dovizia di Piani e Programmi settoriali che rendono a volte difficile farsi un quadro esaustivo di tutti questi strumenti, anche se si può cogliere un certo distacco fra il PTR, i Piani settoriali e le risorse impegnate per raggiungere i suoi obiettivi. L'altra considerazione positiva è il tentativo di procedere alla individuazione di indicatori quantitativi di risultato, sia riferiti alla procedura che all'efficacia;
- la prevalenza del taglio territoriale, che ne fa l'unica Regione che invece di redigere un PRS ha scelto da tempo la via del PTR. Questo in realtà è più di un Piano territoriale, mirando a definire *tout-court* il futuro della regione, ma certamente l'attenzione agli aspetti territoriali

è particolarmente alta (l'obiettivo finale da massimizzare è infatti definito “capitale territoriale”), forse anche perché si percepisce in questo settore un grado di rischio maggiore per il sistema regionale;

- la forte enfasi sulla programmazione negoziata territoriale: in questa Regione l'esperienza della programmazione negoziata è stata molto intensa negli ultimi quindici anni, e nel periodo più recente questo metodo si è rafforzato fino a definire un modello di Programmazione negoziata territoriale che si è sostanziata per l'attuazione del DUP nella sottoscrizione di una serie di nove Intese provinciali che sono considerate un'esperienza molto significativa³¹;
- la ricerca di livelli ottimali di gestione, sia della programmazione che della pianificazione territoriale. Si rileva in tutti i recenti documenti la consapevolezza di dover innovare l'organizzazione della pubblica amministrazione, sia in termini di semplificazione delle procedure e snellimento delle strutture, sia in termini di livelli ottimali di gestione. Questo fa proporre per la programmazione subregionale i “Sistemi Complessi di Area Vasta” (che non è chiaro se siano solo livelli di riferimento per l'azione regionale o anche possibili futuri articolazioni del governo locale), e, per la pianificazione urbanistica, la “Città effettiva”;
- la forte consapevolezza del policentrismo come elemento di forza (ma anche di possibile debolezza) del sistema regionale. L'evoluzione del policentrismo verso il concetto-obiettivo di Regione-Sistema, con la conseguente ricerca anche enfatica di tante “reti” possibili di tipo trasversale che leghino le varie parti della regione, valorizzandone i punti di forza al fine di costituire una forte massa critica e di poter contare sullo stesso elemento di dinamismo che una regione monocentrica come la Lombardia può ottenere da Milano;
- una analisi complessivamente ottimistica sul futuro della Regione, anche in presenza della crisi, perché -nonostante che una analisi scientifica di lungo periodo non sembri essere esplicitata- si ritiene che il sistema abbia in sé “i numeri” per far fronte alla competizione internazionale e che siano possibili sia la difesa dei punti di forza (il sistema di *welfare* regionale) sia la salvaguardia dai rischi della semplice iterazione del modello di sviluppo precedente (l'uso eccessivo del suolo e lo *sprawl*).

31 In un recente documento si afferma infatti che “...l'obiettivo è di ...far assurgere questo metodo di programmazione condiviso come il paradigma del lavoro istituzionale regionale, considerarlo il riferimento per il nostro “metodo emiliano” (Regione Emilia-Romagna, “Le Intese DUP e la programmazione negoziata territoriale” ottobre 2011



L'esperienza della Regione Veneto

4. L'esperienza della Regione Veneto

Quello del Veneto è un “caso di studio” di grande interesse nella storia dello sviluppo italiano del secolo scorso: si tratta infatti del maggior successo di un sistema economico-sociale nell'arco di tempo che abbraccia la seconda metà del secolo ventesimo; questa regione è certamente quella che ha “risalito” più di ogni altra l'immaginaria classifica dello sviluppo, fino ad arrivare alle attuali posizioni, che le consentono di confrontarsi con le aree più avanzate del continente.

Questa virtuosa evoluzione si è manifestata a partire dal dopoguerra grazie ad una serie di elementi che saranno ricordati, ma che tutti (o quasi) possono essere annoverati fra gli elementi endogeni, ovvero storicamente stratificati nella società veneta e che hanno fatto da lievito a questo sviluppo.

Oggi, dopo mezzo secolo di grande crescita, questo sistema comincia ad incontrare delle difficoltà, alcune dipendenti dalle vicende internazionali e nazionali (la crisi economica e finanziaria mondiale, la crisi specifica del nostro Paese, ecc.) altre connaturate a punti di debolezza che via via si sono manifestati all'interno della regione.

Sembra quindi giunto il momento di intervenire su una macchina che ha funzionato molto bene autonomamente ma che potrebbe non garantire altrettanta affidabilità nel futuro. Questo è il compito che spetta ai *policy maker* della Regione Veneto negli anni 2000, in un contesto istituzionale e finanziario che da un lato presenta notevoli opportunità (la revisione del Titolo V della Costituzione e i decreti delegati che lo attueranno potrebbero aprire notevoli spazi di manovra e poteri aggiuntivi alla Regione e agli enti locali), dall'altro prefigura risorse progressivamente decrescenti per le condizioni difficili dei bilanci della P.A. e per la dinamica deludente del PIL che lascia pochi spazi per la politica fiscale regionale.

Queste pagine quindi cercheranno di verificare, partendo da un rapido richiamo alle caratteristiche recenti del sistema economico e sociale di questa regione, quale sia stata la linea seguita dalla Regione Veneto nelle scelte programmatiche assunte nell'ultimo periodo (dal 2005 ad oggi), partendo dai documenti più rilevanti della programmazione generale e della pianificazione territoriale, con una attenzione particolare all'intervento coordinato delle risorse nazionali e comunitarie che risultano sempre più spesso le uniche su cui le Regioni possono contare come leve di sviluppo regionale. Questo giustifica gli approfondimenti che saranno dedicati all'utilizzo sia delle risorse FAS che dei Fondi strutturali comunitari.

4.1 L'analisi della realtà regionale

Nella letteratura dello sviluppo regionale ci sono due espressioni assonanti che connotano lo sviluppo del Veneto e il suo attuale momento storico: si tratta della “Terza Italia”, a cui il Veneto ha appartenuto (forse le appartiene ancora?) secondo molti autorevoli analisti³², e del “Terzo Veneto”, come viene definita in molti documenti della programmazione regionale questa fase di svolta della dinamica della regione, ovvero la fase “dei traguardi e della sostenibilità”.

Nell'intervallo logico fra queste due locuzioni può essere ricostruito la vicenda dello sviluppo regionale dal dopoguerra ad oggi, ricostruzione che ha visto impegnati numerosi autori³³ e che qui

32 Cfr., fra tutti, A. Bagnasco, “Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano”, Bologna, Il mulino 1977.

33 Ricordiamo fra questi G. Roverato, “Il lungo processo dell'industrializzazione” da “Il Modello veneto fra storia

non sarà neppure tentata ma semplicemente richiamata per inquadrare meglio le attuali vicende della programmazione.

Il Veneto appartenne alla Terza Italia si è detto. Questa espressione ha assunto, nella storia dello sviluppo regionale italiano, due significati: uno connesso alla interpretazione dello sviluppo, un altro legato alle politiche economiche “di coesione territoriale”, si direbbe oggi.

Come si è già detto, alcuni studiosi intorno agli anni '70 rilevarono che insieme al modello del triangolo industriale e a quello del ritardo di sviluppo del Sud, in Italia si andava caratterizzando un terzo modello, quello della piccola impresa e dei distretti industriali ³⁴. Questa tipologia di sviluppo aveva caratterizzato progressivamente una fascia di regioni contigue (quelle del Centro Nord-Est, dalla Toscana al Veneto, passando per Marche ed Emilia-Romagna) specializzate nella produzione di beni di consumo durevole, e sembrava garantire una valida alternativa al modello della grande impresa prevalente nell'area del Nord-Ovest. Ovviamente, la piccola impresa era solo l'elemento caratterizzante quel modello di sviluppo, il che non escludeva che in queste regioni ci fossero presenze significative, anche se episodiche, di grande impresa, specie nel settore chimico e siderurgico.

Il secondo significato di Terza Italia, invece, proveniva dal mondo della politica economica (o della politica *tout court*) e alludeva al fatto che l'intervento pubblico nazionale, se da un lato agevolava l'Italia del triangolo (attraverso le politiche di sostegno anche indiretto all'auto, attraverso le partecipazioni statali, ecc.) e agevolava il Sud (intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno), finiva per trascurare proprio quella parte d'Italia che ne costituiva il residuo geografico, che rischiava di essere tagliata fuori dall'intervento pubblico. Da qui un movimento a favore dell'estensione dell'intervento pubblico anche a favore di queste regioni, che si concretizzò in forme varie di sostegno (sussidi agli investimenti, sgravi fiscali, ecc.).

Questa fase storica, quella in cui queste regioni vengono considerate a rischio di sottosviluppo, corrisponde al “Primo Veneto”, il “Veneto dei Pionieri”, come viene enfaticamente definito. E' la fase dell'emigrazione, del Veneto prevalentemente agricolo che presenta anche aree non marginali di povertà. Può stupire chi guarda al Veneto oggi pensare che di questa regione alcuni rappresentanti politici veneti parlavano come del “Mezzogiorno del Nord” e che in quegli anni ben l'84% dei comuni fosse compreso fra le aree depresse, oggetto di intervento pubblico.

E' una fase da cui la regione esce abbastanza rapidamente, anche se con qualche ritardo rispetto alle altre regioni del suo gruppo (il *take-off* viene fatto risalire agli anni compresi fra il '65 e il '70), grazie agli elementi endogeni a cui abbiamo fatto cenno, la laboriosità, lo spirito di imprenditorialità di derivazione contadina, le favorevoli condizioni orografiche, una valida tradizione artigiana e, infine, la positiva congiuntura economica internazionale, in particolare una domanda crescente di beni di consumo durevole.

L'industria manifatturiera è infatti la chiave dello sviluppo veneto, una caratteristica che tanto connota l'evoluzione del sistema produttivo regionale al punto che oggi questa regione risulta molto dipendente dal settore secondario: ben il 36% dell'occupazione (dati 2010) dipende dall'industria, un valore superiore a quello di tutte le altre regioni settentrionali, compresa la Lombardia.

e futuro” a cura di O. Longo, F. Favotto e G. Roverato, Padova, Il Poligrafo, 2008 ma anche D. Marini e S. Oliva: Nord Est 2007 – Rapporto sulla società e l'economia; Marsilio ed. - Fondazione Nord Est 2007

34 Di quest'ultimo fenomeno il più autorevole studioso è senz'altro Giacomo Becattini

In realtà, la tradizione industriale veneta non si basa solo sullo sviluppo degli anni '60. Preesistenti insediamenti di grande industria si trovavano infatti nell'area vicentina (le industrie laniere) e nell'area di Marghera (i 16mila addetti del 1950 erano già diventati 36mila nel 1975).

Ma è nei tre poli dell'industria manifatturiera che sta il cuore del sistema industriale veneto, in particolare nel settore della meccanica, particolarmente avanzato e che garantisce la metà dell'export regionale, nel sistema moda, caratterizzato da importanti distretti e da imprese leader connesse ai distretti tradizionali di piccola impresa, nel sistema casa che comprende mobilio, ceramica, vetro, marmo e che costituisce una dei maggiori poli nazionali del settore.

Questo settore estremamente dinamico connota la seconda fase dello sviluppo veneto, quello del "Veneto del Benessere". La regione cessa (ammesso che lo sia mai stata) di essere il "Mezzogiorno del Nord", si colloca al secondo posto fra le regioni esportatrici (13,5% del totale), preceduta solo dalla Lombardia, e raggiunge i maggiori livelli di reddito del Paese. Un contributo importante a questi risultati viene portato dal settore turistico, il più importante d'Italia (quasi 15 milioni di turisti con 60 milioni di giornate di presenza, ovvero il 16% del totale nazionale).

Il suo PIL procapite (25mila euro) è superato oggi solo dalla Lombardia (27mila) e dall'Emilia-Romagna (26mila) fra le grandi regioni italiane ma il benessere va oltre la dimensione delle cifre statistiche; ne è un indicatore anche la crescita demografica, costante da molti anni, che ha portato il Veneto alla soglia dei 5 milioni di abitanti. Dal 2000 in poi il contributo demografico più importante è venuto dalla componente immigrata, ma la forte domanda di lavoro del sistema produttivo che ha assorbito questa offerta aggiuntiva (e la notevole dispersione degli insediamenti), ha contribuito ad attenuare la potenziale problematicità di questo fenomeno. Tutto bene, quindi? Non del tutto, perché lo sviluppo che ha caratterizzato il "Veneto del Benessere" è stato una crescita tanto vivace quanto spontaneistica, senza che sia stato presente sostanzialmente un settore pubblico che stabiliva regole e direttrici, con un *welfare* privato che si è sostituito alla fornitura di beni pubblici. Ne sono testimonianza l'elevato consumo di suolo, l'ancor più elevato *sprawl*, ovvero un diffondersi disordinato di insediamenti residenziali e produttivi.

La caratteristica peculiare degli effetti territoriali di questa forma di sviluppo è che il Veneto, che era una regione policentrica all'inizio del suo *take-off*, ha visto questa caratteristica ulteriormente accentuarsi in questa fase. La crescita demografica si è concentrata nei centri minori che sono diventati grandi paesi o cittadine, mentre le città capoluogo non hanno manifestato una decisa tendenza alla "metropolitanizzazione", ovvero alla creazione di quelle economie di agglomerazione che i capoluoghi di regione come Torino o Bologna assicurano ai sistemi economici regionali³⁵.

Il risultato è stato un eccesso di urbanizzazione disordinata che ha avuto effetti indiretti sull'inquinamento e sulla congestione della viabilità, non pensata per un reticolato così fitto di insediamenti.

Allo stesso tempo, la crisi di fine decennio ha colpito anche l'economia veneta, con particolare intensità (-6,8% per il PIL nel 2009, con un tasso di disoccupazione che dopo molti anni nel 2010 ha superato la soglia del 5%), come è avvenuto per tutte le regioni più sviluppate, e questa caduta si è sovrapposta ad una crescita molto lenta del periodo precedente (dal 2001 al 2008, ovvero l'anticamera della crisi, la crescita cumulata del reddito è stata quasi nulla).

35 Per una ricostruzione attenta di questo fenomeno si veda P. Feltrin, "Dopo la grande crescita, prima di un nuovo balzo. Alcune sfide per le politiche del territorio in area veneta"; Scelte Pubbliche, n. 1-2009

Queste considerazioni sono le premesse e le motivazioni per la necessità di un “Terzo Veneto”, appunto, quello dei “traguardi e della sostenibilità”.

Se, quindi, i punti di potenziale debolezza e le conseguenti minacce risiedono nell'esaurimento progressivo delle risorse non riproducibili, nella diminuita competitività del sistema produttivo, nella insufficiente quota degli investimenti, la risposta sembra affidata ad una fase nuova. In questa fase, ai protagonisti tradizionali (le famiglie, la coesione sociale, lo spirito imprenditoriale, i capitali accumulati, ecc.) sembra necessario si aggiunga un nuovo attore dello sviluppo: ovvero sembra indispensabile che si manifesti con maggiore incisività un attore che fino alla fine del secolo scorso ha svolto un ruolo apparentemente defilato in questa vicenda, ovvero la Regione e il sistema degli enti locali.

Questa necessità, fra l'altro, si manifesta in una fase in cui l'Ente Regione diviene anche dal punto di vista istituzionale (con i nuovi poteri acquisiti con la riforma federalista) un protagonista della trasformazione desiderata del sistema veneto, ma anche in una fase in cui le risorse finanziarie sono sempre inferiori.

Il nodo problematico della programmazione regionale in questo primo decennio del nuovo secolo risiede, probabilmente, proprio in questa difficile conciliazione fra le accresciute esigenze di orientare una nuova fase dello sviluppo regionale e le più difficili condizioni al contorno per concretizzare questa aspirazione.

4.2 I documenti della programmazione

Alla metà del decennio scorso risalgono i documenti chiave della programmazione regionale unitaria finalizzati all'utilizzo dei fondi europei e nazionali. Nel 2005 viene infatti predisposto il Documento Strategico Regionale a cui seguono nel triennio successivo i programmi operativi dei vari fondi (FESR, FSE, FAS etc.).

Tab. 4.1 I documenti della Pianificazione “globale” della Regione Veneto

ANNO	PIANO REGIONALE
2005	DSR Documento Strategico regionale
2007	PRS Programma Regionale di Sviluppo POR FSE POR FESR
2008	PAR FAS
2009	PTRC Piano Territoriale Regionale di Coordinamento
2011	DPEF 2012

I documenti della programmazione generale sono tutti piuttosto recenti perché abbracciano il periodo 2007-2011. Non si è approfondito in questa rassegna il Documento Strategico Regionale del 2005 perché a parere di molti si tratta di un prodotto di ricerca piuttosto accademico e scarsamente partecipato dal mondo politico e dalle Parti sociali.

Ci riferiamo quindi, in sequenza temporale, al Programma Regionale di Sviluppo (nella sua edizione del 2007 che resta l'ultima disponibile, anche se sembra che nel corso del 2012 sia prevista l'uscita di una ulteriore edizione), al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, approvato nel 2009, e al DPEF 2012. varato a metà del 2011.

Abbiamo inserito il PTRC (che non è citato esplicitamente dalla legge del 2001 “Norme sulla programmazione”³⁶) fra i documenti della programmazione “generale”, anziché fra i piani settoriali, per la sua impostazione di grande respiro che lo sottrae dal novero dei piani regionali di indirizzo urbanistico, per collocarlo invece fra i documenti che indicano le linee di fondo dello sviluppo auspicato della regione.

Per questo motivo questo documento sarà commentato in modo integrato al PRS che lo precede di circa due anni ma con cui si completa tematicamente.

Quanto alla programmazione settoriale, oltre al già citato PTRC (di natura ambigua), fra i vari strumenti a cui può essere attribuita questa natura, possiamo annoverare:

- Piano regionale Bonifiche Aree Inquinare;
- Piano Gestione Rifiuti speciali;
- Piano regionale Tutela e Risanamento Atmosfera;
- Piano Regionale Trasporti;
- Programma di Sviluppo Rurale;
- Piano Casa;
- Piano Neve;
- Piano Energetico Regionale;
- Programma Immigrazione;
- Piano Regionale Protezione Civile;
- Piano Regionale Antincendi boschivi;
- Piano Cave;
- Piano Triennale Rete Viaria.

4.3 La normativa sulla programmazione

Il riferimento normativo per il Veneto è costituito dalla l.r. 35 del 2001³⁷ che definisce le finalità e gli strumenti della programmazione regionale. In essa viene stabilito come il processo si struttura in un ciclo temporalmente articolato e si avvale di tanti strumenti quante sono le fasi fra loro connesse.

Quindi c'è una fase di progettazione che si sostanzia nel PRS (e nelle sue articolazioni tematiche, i Piani di settore) di validità quinquennale a cui segue la fase dell'attuazione, a cui si collegano i Piani di Attuazione e Spesa (PAS) di durata più breve, e infine la fase del monitoraggio e valutazione dei risultati, con riferimento annuale, che ha come documento base il DPEFR³⁸.

La legge in via preliminare chiarisce i principi a cui si ispira la programmazione regionale in Veneto e poi ne specifica gli strumenti.

Tradizionale il riferimento al principio di sussidiarietà in base al quale l'attuazione delle politiche spetta al livello più vicino al cittadino, purché considerazioni di appropriatezza e di congruità non suggeriscano soluzioni territorialmente più aggregate, come pure quello alla ampia partecipazione

36 IL PTRC è infatti citato espressamente all'art. 13 fra i Piani di settore, anche se gli si riconosce, nelle sue specifiche finalità, di costituire un quadro di riferimento sovraordinato alla restante pianificazione di settore

37 Definita “Nuove norme sulla programmazione” in sostituzione della precedente che risaliva al 1990

38 Si veda anche in T. Ghedina, M. Toniato; “Strumenti e prospettive della programmazione nella regione del Veneto”; in P. Baldi et al “Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia” Ed. IRPET 2008; nella prassi finora non risultano esperienze di PAS, mentre è disponibile una serie piuttosto lunga di DPEF

di attori pubblici e privati alla definizione degli obiettivi, un principio che si cerca di realizzare con lo strumento della concertazione.

Meno tradizionale il riferimento ai tempi, quando si afferma che “nel processo di programmazione il tempo costituisce uno degli elementi prioritari nella fissazione dei modi dell'azione regionale. La determinazione di puntuali scadenze e di termini di adempimento costituisce garanzia della efficacia dell'azione regionale e della efficienza dell'impiego delle risorse finanziarie”(art. 5). Un richiamo alla rilevanza di un processo di programmazione legato all'urgenza dei problemi che si tenta di affrontare è frequente nei documenti delle Regioni italiane degli ultimi due anni, ma non lo era nel 2001, quando questa legge vide la luce.

Dopo i principi, la legge regionale stabilisce gli atti e gli strumenti.

Il PRS è il documento di maggior rilievo e di maggior ampiezza temporale (il suo iter di predisposizione ed approvazione è generalmente superiore all'anno), e indica le linee dell'attività legislativa, fissa gli obiettivi e le strategie per raggiungerli. Il PRS, infine, indica gli indirizzi e gli obiettivi del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) (stabilendo quindi un rapporto gerarchico preciso fra questi due strumenti³⁹) e dei Piani settoriali.

IL PRS è proposto dalla Giunta ed approvato con legge dal Consiglio regionale.

Successivamente al PRS i Piani di Settore definiscono e specificano gli strumenti per raggiungere i risultati nei specifici ambiti anche se, come si è accennato in precedenza, non è facile pensare che il PTRC (per la sua generalità) sia sostanzialmente ascrivibile a questa categoria di strumenti.

Il DPEF si sposta verso la fase di monitoraggio, valutazione e messa a punto della strategia, ha una valenza annuale, è adottato dalla Giunta ed approvato dal Consiglio regionale con delibera; non dettaglia le risorse ed assume i caratteri di documento di indirizzo dell'attività regionale e degli enti, delle aziende e delle agenzie regionali, per l'anno successivo .

Fra questi due strumenti, sia temporalmente che logicamente si inserisce il Piano di Attuazione e Spesa (PAS) che compie una ricognizione delle risorse disponibili e determina le priorità, articolandole fra gruppi omogenei di intervento definiti “Azioni”.

Il Piano ha poi una articolazione territoriale subregionale, in cui tutti gli interventi che insistono su uno specifico territorio formano una Intesa Programmatica di Area (IPA) su cui deve convergere la maggioranza delle volontà degli attori locali.

La valutazione è infine prevista sia in itinere che ex-post ed è affidata alla struttura regionale, ad un Osservatorio e al Nucleo di valutazione (competente per la valutazione dei soli Progetti di Investimento).

Inoltre, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 460 del 19 aprile 2011, si è deciso di nominare e costituire una rete di referenti interni per la Valutazione regionale nell'ambito della Programmazione Regionale Unitaria (PRU) come previsto dalla Deliberazione n. 543/2008.

4.4 Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e il Piano Territoriale (PTRC)

Questi due documenti sono stati predisposti a breve distanza di tempo l'uno dall'altro e quindi se ne può tentare una lettura unitaria, anche se, a differenza di quanto prevede la normativa sulla programmazione (la l.r. 11/04 prevede che il PTRC sia redatto in coerenza con quanto definito dal PRS), il PTRC sembra avere un respiro (anche temporale) maggiore del PRS. Questa sensazione è

³⁹ Sostanzialmente il rapporto fra PRS e PTRC è inverso rispetto a quello che in Toscana è previsto fra PIT e PRS

evidente quando nel documento si legge che “ (...) il PTRC è il macrostrumento di pianificazione finalizzato alla promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole volto a soddisfare le necessità di crescita e benessere dei cittadini senza pregiudizio per la qualità di vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali”⁴⁰.

Si tratta quindi di un documento più ambizioso rispetto ad un piano di tipo urbanistico, valutazione confermata dalla affermazione che si tratta di “un Piano di idee e scelte, piuttosto che di regole, un piano di strategie e progetti, piuttosto che di prescrizioni”, ovvero, la parte progettuale prevale sulla parte statutaria.

L'elemento comune ai due documenti è la percezione di quanto sia ormai indispensabile cercare punti di discontinuità dal passato, e questo elemento è più percepibile nel PTRC che è stato approvato quando la grande crisi si era già manifestata nella sua gravità.

Il senso della discontinuità è efficacemente rappresentato dalla metafora del “Terzo Veneto” che si tenta di promuovere, con l'aggettivo terzo che ha un significato cronologico e non territoriale.

Come si è accennato in precedenza, infatti, la storia del Veneto dell'ultimo secolo può essere infatti ripartita idealmente in tre fasi, il “Veneto dei Pionieri” (quelli che sono usciti dopo tante difficoltà dalla guerra, e con grande impegno hanno realizzato la ricostruzione di una regione che basava la sua economia prevalentemente sull'agricoltura), il “Veneto del Benessere” (che trasforma la regione in una delle aree industriali più avanzate d'Italia e che porta il livello del reddito dei suoi abitanti ai vertici del Paese) e il “Veneto dei Traguardi e della Sostenibilità”, il terzo Veneto, appunto.

Si ha la percezione, quindi, che siamo di fronte ad un punto di discontinuità, tanto inevitabile quanto indispensabile perché una meccanica estrapolazione del modello attuale non sembra più proponibile a causa dei vincoli e delle criticità che fattori sia esogeni che endogeni hanno fatto emergere.

La parola d'ordine, quindi, è sviluppo qualitativo invece che quantitativo, per rimanere competitivi e per salvaguardare le risorse regionali (umane, ambientali e territoriali).

Partendo da questa affermazione, il PRS stabilisce che tutte le politiche regionali devono essere ispirate da una serie di [criteri di priorità](#):

- rigenerare l'identità e le premesse culturali dello sviluppo, ovvero riaffermare e consolidare quei valori (il valore del lavoro, l'apprezzamento sociale dell'imprenditorialità, l'associazionismo, ecc.) che hanno consentito lo sviluppo del Veneto nelle sue fasi precedenti;
- rigenerare le risorse regionali che rischiano di essere usurate da un processo di sviluppo eccessivamente esigente (riguardo al capitale umano, che richiede di essere valorizzato e qualificato, riguardo al territorio, il cui uso è stato finora eccessivo ma più che altro disordinato, e l'ambiente, che ha dovuto subire un impatto molto rilevante sia per gli insediamenti umani che produttivi);
- garantire un accesso più agevole alle conoscenze, alle risorse e ai mercati sia attraverso i circuiti materiali della mobilità tradizionale sia attraverso i circuiti immateriali del trasferimento delle informazioni;
- favorire il consolidamento delle relazioni degli attori dello sviluppo regionale, inteso non solo favorendo gli atteggiamenti cooperativi ma anche nel più ampio senso della cooperazione interetnica e intergenerazionale;

40 Cfr. PTRC p. 125

- investire in capitale intellettuale, in particolare incentivando le imprese a investire in formazione, professionalità e ricerca.

Come si vede, quindi, una serie di indicazioni che possono essere applicabili a molti settori di intervento e che tutte puntano ad una crescita qualitativa del sistema veneto.

Di conseguenza, il PRS affronta tutti i problemi e gli aspetti del sistema regionale con una serie di indicazioni più specifiche che vengono dettagliate a partire dalla tradizionale ripartizione fra interventi diretti alla persona e alla famiglia (politiche sociali, sanitarie, cultura e istruzione, patrimonio artistico e culturale), al territorio (l'ambiente, le infrastrutture, la pianificazione) e ai fattori produttivi (sia trasversali, come innovazione e internazionalizzazione, sia settoriali come politiche industriali del turismo e così via).

Il PRS è un documento molto dettagliato (consta di oltre 270 pagine) e pertanto prima di ogni sub-settore di intervento (le politiche sociali, o il sistema infrastrutturale, ad esempio) sono indicate in una scheda di sintesi le premesse dalle quali si parte e le linee specifiche di azione che si propongono per ogni ambito di intervento.

La parte finale del documento è dedicata alla innovazione istituzionale e organizzativa ed è particolarmente interessante in quanto in questa Regione si pone con forza la necessità che la riforma del Titolo V della Costituzione sia l'occasione per un reale ripensamento della stessa Regione Veneto, una struttura nata, si sostiene, "dall'alto" e che ora dovrebbe invece ristrutturarsi dal basso attraverso gli strumenti della rappresentanza e del consenso, riuscendo a diventare la "casa comune della società veneta".

IL PTRC viene presentato due anni dopo il PRS e ne rafforza alcuni messaggi (proprio in questo breve intervallo di tempo i segni della crisi internazionale si sono fatti molto più evidenti) e ne specifica la strategia specialmente sotto l'aspetto territoriale anche se, come già detto, questo documento appare ben più ambizioso di un semplice piano settoriale.

Il punto di partenza è sempre la necessità di dare discontinuità ad un processo di sviluppo che ha comunque portato il Veneto fra le grandi e ricche regioni europee⁴¹.

I macro-obiettivi sono il rafforzamento delle capacità di competere senza perdere di vista il mantenimento della coesione sociale che viene vista, oltre che un risultato auspicato, una vera e propria condizione per la competitività, essendo il modello di sviluppo veneto (quello del Secondo Veneto, per intendersi) fortemente caratterizzato dalla qualità dell'ambiente sociale.

Di notevole interesse la riflessione che si compie sull'evoluzione dell'uso del suolo e delle forme insediative che hanno disegnato il territorio veneto negli ultimi decenni.

La popolazione regionale è costantemente cresciuta ma la distribuzione della popolazione non è stata uniforme. La densificazione è avvenuta nella fascia mediana della regione, a spese del nord montano e del sud agricolo padano, e ha riguardato un segmento specifico delle aree urbane, ovvero ha interessato solo le piccole città e non le grandi, con una polverizzazione che fa parlare di *sprawl* e di città diffusa e che appare come una evoluzione perversa del tradizionale policentrismo veneto⁴².

La diffusione dell'urbanizzazione è particolarmente alta in alcune aree (20% di aree urbanizzate sul totale, per la provincia di Padova) e particolarmente dinamica in altre (quella di Verona, in cui dall'83 al 2006 l'urbanizzazione è cresciuta del 22%, circa l'1% all'anno).

41 il confronto a livello europeo è particolarmente sviluppato e conferma che l'interesse di guardare al Continente da parte del Veneto è molto forte, non come quello che si verifica in genere nei documenti della Lombardia, ma non molto inferiore

42 Per una analisi puntuale del fenomeno si veda ancora Feltrin (op. cit.)

Ma la preoccupazione non è tanto o solo per la quantità dell'urbanizzazione, ovvero della parte di suolo destinata alla residenza, alle infrastrutture, alle attività produttive (il Veneto conta ben una unità locale ogni 12 abitanti!), quanto alla sua distribuzione nel territorio che è caratterizzata dalla dispersione, ovvero da quello che il Piano definisce “disordine insediativo”. La mancata concentrazione degli abitanti e dell'attività produttiva obbliga la fornitura massiccia di servizi pubblici (viabilità, trasporti, energia, ambiente), induce l'utilizzo del trasporto privato e provoca la congestione delle reti di trasporto.

La forte dispersione, quindi, non ha impedito l'effetto congestione, che è tipico delle forme insediative concentrate, ma di queste non possiede gli elementi positivi, primo fra tutti le economie dimensionali che le formazioni metropolitane in genere assicurano (ovvero l'effetto scala che Milano o Torino, ma perfino Bologna riescono a garantire).

Il policentrismo non basta più se non è accompagnato da politiche specifiche che creino l'effetto metropoli. Da qui le indicazioni di *policy*, particolarmente orientate verso due direzioni: una politica di rafforzamento delle aree urbane, insieme ad una politica di riqualificazione del territorio.

Le [aree urbane](#) che si considerano in cima alla scala gerarchica (dal punto di vista della geografia economica, ovviamente) sono Verona con il suo hinterland, porta di connessione dell'Italia nei confronti dell'area germanica, e il sistema territoriale Padova-Venezia, che è il cuore, sia pure non sufficientemente sinergico, del Veneto metropolitano, con propaggini sia verso Vicenza che Treviso.

Ma come rafforzare questi sistemi urbani? Il PTRC individua alcune linee, come quella di promuovere la formazione di punti di eccellenze in queste città che siano punti di riferimento non solo nazionali ma anche internazionali in quel settore, quella di investire nella qualità architettonica dei nuovi insediamenti per rafforzare l'affetto qualità anche nelle aree di nuova edificazione, e infine quella di “legare” con una rete logistica efficiente queste aree urbane con il resto dell'Europa.

Quanto alla [qualità del territorio](#), è evidente quanto sia difficile intervenire sul già costruito, ma si cerca di dare delle indicazioni che appaiono certamente interessanti. Si punta infatti sia a dare sostenibilità ai luoghi abitati, sia a dar loro identità e socialità. Sono due aspetti in parte legati ma in parte indipendenti.

Il primo obiettivo si persegue mirando alla centralizzazione degli insediamenti, al riuso delle aree dismesse, alla polarizzazione delle funzioni terziarie in vicinanza dei nodi del trasporto pubblico, ma si parla anche di ripensare a tutti gli insediamenti di bassa qualità degli anni 60 con la prospettiva di una loro demolizione e ricostruzione.

Sul versante dell'identità la parola d'ordine è *mixité* (sia funzionale, per ricreare quella eterogeneità di funzioni che caratterizzava gli antichi centri urbani, sia sociale, evitando i ghetti e alternando proprietà ad affitto), ma anche creazione della città pubblica che significa piazze, parchi e non solo centri commerciali.

4.5 La programmazione operativa

Il Programma Operativo Regionale FESR

L'analisi che sta alla base del Programma Operativo Regionale (POR) evidenzia i punti di forza e di debolezza della regione: fra i primi, tutti quelli già sottolineati in precedenza, quali l'elevato livello del PIL, tassi di occupazione confortante e dinamica demografica sostenuta. Fra i punti di

debolezza una certa difficoltà a mantenere gli sbocchi sul mercato interno (l'export invece è ancora dinamico), problemi nell'insediamento di attività manifatturiere per le difficoltà nella logistica e criticità ambientali e, infine, qualche problema anche sul lato della disoccupazione, in particolare per le donne.

L'obiettivo generale con cui si tenta di rispondere ai problemi attuali e di evitare rischi futuri è quello di rendere più attraente la regione per nuovi insediamenti produttivi, ma con estrema attenzione a puntare ad uno sviluppo fortemente qualitativo.

Il programma è articolato in sei Assi (per un contributo totale di 453 milioni di €).

Asse 1 – Ricerca e trasferimento tecnologico: si punta a promuovere l'innovazione e l'economia della conoscenza. Il fine ultimo è di favorire una più elevata partecipazione del mondo imprenditoriale privato alle spese di R&ST e di diffondere i processi di innovazione.

Asse 2 – Energia: si punta a promuovere la sostenibilità energetica anche attraverso interventi di riqualificazione energetica dei sistemi urbani come il teleriscaldamento e il miglioramento energetico degli edifici pubblici.

Asse 3 – Sviluppo sostenibile: si punta a tutelare e valorizzare l'ambiente anche con la bonifica e ripristino ambientale di siti inquinati, ivi compresi i siti industriali abbandonati.

Asse 4. Accessibilità; si punta sia sul miglioramento delle infrastrutture fisiche (dal Sistema ferroviario regionale alle piste ciclabili), ma anche di quelle immateriali con interventi di sviluppo e offerta di servizi e applicazioni telematiche per le PMI e gli Enti locali.

Asse 5. Cooperazione: si intende rafforzare il ruolo internazionale della regione, in particolare instaurando rapporti di collaborazione e scambio con regioni limitrofe o con le quali esistono rapporti di cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

Asse 6. Assistenza tecnica; si vuol migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi e a questo fine si propone di favorire i sistemi di programmazione, gestione, sorveglianza, valutazione e verifica del programma, per aumentare le competenze e le professionalità delle risorse umane coinvolte.

Il Programma Operativo Regionale FSE

L'analisi che sta alla base del POR evidenzia i punti di forza e di debolezza del sistema veneto riguardo agli obiettivi a cui sono finalizzate le risorse del FSE.

I livelli raggiunti, sia nell'occupazione in generale che in quella della componente femminile, come pure i livelli di istruzione esprimono simultaneamente i punti di forza e di debolezza del sistema. Se il confronto infatti si opera con la media italiana, la posizione della regione è di forza, mentre è di debolezza se la si compara con gli obiettivi europei o con i livelli delle regioni europee più avanzate con cui il Veneto aspira a confrontarsi. A questo si aggiunga una certa difficoltà nel reimpiego dei lavoratori anziani usciti dal mercato del lavoro e un tendenziale sottodimensionamento degli investimenti in ricerca e sviluppo.

Anche per il FSE sembra opportuno verificare come sono state interpretate a livello regionale le grandi finalità di questo strumento di intervento (716 milioni di € il contributo totale).

Asse 1 – Adattabilità : si intende investire per l'innovazione metodologica della formazione, per favorire la nascita di nuovi modelli organizzativi che favoriscano la gestione dei cambiamenti, per creare nuova imprenditorialità.

Asse 2 – Occupabilità: si vuole operare per la riforma dei servizi all'impiego (Borsa lavoro Veneto) per sviluppare attività formative specifiche per favorire il reingresso nel mercato del lavoro di lavoratori anziani, donne, immigrati.

Asse 3 – Inclusione sociale: si punta all'integrazione nel mercato del lavoro di categorie particolarmente svantaggiate, come giovani con disagio sociale e disabili

Asse 4 – Capitale umano: si mira a realizzare una sempre maggiore integrazione fra formazione e istruzione, anche con iniziative formative comuni fra gli operatori, come pure a coinvolgere tutti le istituzioni formative della regione per innalzare il livello di conoscenza della popolazione.

Asse 5 - Interregionalità e Transnazionalità: si intende rafforzare la rete di relazioni già attivata con altre regioni e Paesi per sviluppare attività innovative e diffondere buone pratiche.

4.6 Il Programma FAS

La prima versione del Programma Attuativo Regionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (PAR FAS) 2007-2013 del Veneto risale al settembre 2008. Il PAR FAS ha una impostazione ovviamente comune a quello delle altre Regioni, almeno dal punto di vista del suo schema descrittivo.

Guardando però all'interno del PAR si possono notare alcuni elementi ed alcune sottolineature che lo contraddistinguono.

In particolare è fortemente enfatizzato il carattere di unitarietà che si intende dare all'intervento finanziato con i fondi FAS rispetto a quelli previsti sui Fondi strutturali europei. Costantemente infatti si evidenziano, programma per programma, i collegamenti delle singole aree di intervento, non solo con il Quadro Strategico Nazionale, ma anche con le Linee di intervento e gli Obiettivi, rispettivamente dei POR FESR e FSE.

Anche sul piano organizzativo questa attenzione e questa necessità viene sottolineata. La Politica Regionale Unitaria infatti è affidata ad un Gruppo Permanente di lavoro per la gestione della programmazione unitaria (FAS-FESR-FSE-POC) coordinato dal Segretario generale della Programmazione e di cui fanno parte le tre Autorità di gestione dei fondi e l'Autorità di Certificazione, nella figura del Segretario Generale al Bilancio. Il Gruppo sostanzialmente coordina la PRU in tutte le sue fasi, da quella di impostazione a quella di esecuzione, di monitoraggio e di modifiche eventuali del Documento Unitario di Programmazione.

Ovviamente il coordinamento del FAS è realizzato dall'Autorità di gestione (nella figura del Dirigente della Direzione Programmazione), che si rapporta con l'Autorità di Certificazione, e con l'Autorità ambientale che promuove e verifica l'integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione del FAS.

Quanto alla strutturazione per obiettivi, si deve premettere che si dichiara prioritariamente che c'è un "metaobiettivo" che consiste nel rendere la regione Veneto più attraente sia per le imprese che per i cittadini.

Questa finalità generale si articola per assi prioritari e per linee di intervento secondo lo schema sintetizzato nella tab. 6.1.

Va precisato che con la Delibera 166/2007 le risorse FAS assegnate alla Regione Veneto ammontavano, inizialmente, a 609 milioni di euro, ridotte a 570 milioni di euro con la Delibera CIPE 1/2009, e ulteriormente rimodulate con Delibera CIPE 1/2011, a 513 milioni di euro.

Pertanto, con DGR n. 2911 del 3 dicembre 2010, si è provveduto all'approvazione del nuovo Piano Finanziario, effettuando una rimodulazione degli importi delle varie Linee di intervento e delle Azioni cardine per adeguare il PAR Veneto alla nuova assegnazione di risorse.

A seguito di attività di concertazione con i funzionari del MiSE – DSC, una volta illustrata la nuova ripartizione delle risorse FAS assegnate è emersa la necessità di puntualizzare meglio le varie Linee d'Intervento in cui si articola il PAR FAS, in modo tale da ottenere un testo finale unitario e condiviso che tenga anche conto dei principi stabiliti dalle Delibere CIPE 1/2009, 79/2010 e 1/2011.

La Giunta Regionale ha approvato, con DGR 1186 del 26 luglio 2011, la versione definitiva del PAR. Il CIPE con propria Delibera del 20 gennaio 2012 ha preso atto del PAR FAS del Veneto

Tab. 4.2 Corrispondenza fra obiettivi ai vari livelli di programmazione		
PRIORITA' QSN	ASSI PRIORITARI FAS	LINEE DI INTERVENTO
3- Energia e ambiente	1. ATMOSFERA ED ENERGIA DA FONTE RINNOVABILE	1.1 Riduzione dei consumi energetici e efficientamento degli edifici pubblici 1.2 Favorire la mobilità collettiva con priorità alla propulsione ecocompatibile Totale 100mln. di € (19%)
3- Energia e ambiente	2. DIFESA DEL SUOLO	2.1 Prevenzione e mantenimento della risorsa idrica, riduzione del rischio idrogeologico e difesa degli insediamenti 2.2 Interventi di contrasto all'erosione costiera e di ripristino ambientale Totale 61 mln. di € (12%)
5- Valorizzazione risorse naturali e culturali	3. BENI CULTURALI E NATURALI	3.1 Interventi di conservazione, fruizione dei beni culturali e promozione di attività ed eventi culturali 3.2 Valorizzazione e tutela del patrimonio naturale e della rete ecologica regionale Totale 76 mln. di € (15%)
6- Mobilità	4. MOBILITA' SOSTENIBILE	4.1 Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale 4.2 Impianti a fune 4.3 Sistemi di trasporto a basso impatto ambientale 4.4 Piste ciclabili Totale 182 mln. di € (35%)
7- Sistemi produttivi e lavoro 5- Risorse naturali e culturali 4-Welfare e attrattività territoriale	5- SVILUPPO LOCALE	5.1 Attività di Servizi sovracomunali sostenibili e recupero di siti produttivi ed artigianali di pregio architettonico 5.2 Progetti integrati di area e o di distretto turistici culturali e sostenibili 5.3 Riqualificazione dei centri urbani e della loro capacità di servizio Totale 80 mln. di € (16%)
	6- ASSISTENZA TECNICA	Totale 14 mln di € (3%)

Ognuno degli Assi prioritari è articolato nello stesso modo, con una sorta di scheda descrittiva e riepilogativa; ogni scheda dedicata agli assi prioritari identifica gli obiettivi (sia generale, che qui viene definito "specifico", che strumentali), fornisce un Quadro di riferimento che descrive il problema e la situazione regionale su cui si intende intervenire, successivamente vengono descritte le Linee di intervento previste, per ognuna delle quali si identificano i potenziali beneficiari. Al termine della scheda per Asse prioritario si dichiarano le Modalità attuative (Accordi di Programma Quadro, Azioni dirette, ecc.) e si fornisce un quadro di riferimento per evidenziare la coerenza con le linee della Programmazione regionale (Documento Strategico Regionale), nazionale (QSN) e comunitaria (FESR, FSE, ecc.).

A scopo esemplificativo, descriveremo, analogamente a quanto fatto per le altre Regioni, l'asse prioritario mobilità.

L'obiettivo generale è migliorare l'accessibilità (infraregionale) e si intende agire, tendenzialmente, migliorando il trasporto collettivo non su gomma e valorizzando quindi il trasporto pubblico sostenibile. Il problema che si intende affrontare è la progressiva fortissima pressione che lo sviluppo economico regionale (fortemente disperso nella parte pianeggiante della regione) ha creato sulle strutture attuali. Si vorrebbe quindi offrire un'alternativa al modello di trasporto attuale riducendo la congestione e le emissioni ma senza deprimere la domanda di trasporto, aumentando anzi quella servita da modalità di trasporto sostenibile.

L'importanza che la Regione annette a questi obiettivi è dimostrato dall'entità delle risorse destinate a questo Asse prioritario (oltre il 35% del totale), ma anche dalla circostanza che ben tre delle quattro Azioni Cardine (Interventi complessi, di rilevante impegno finanziario, da realizzare con una coerente cooperazione istituzionale) vertono su questo settore di intervento.

Fra queste infatti troviamo:

1- il [Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale](#): esso corrisponde alla necessità di fornire al sistema metropolitano policentrico del Veneto una risposta più efficace dal punto di vista trasportistico ma anche ambientale e sociale; il progetto prevede investimenti sia sul materiale rotabile che sulle linee e sui punti di scambio modale (parcheggi, etc...);

2- le [Piste ciclabili](#): qui si coglie una particolare vocazione regionale a favore di questa forma di mobilità e si cerca di agevolarla al massimo, sia nelle aree urbane e per il trasporto quotidiano che nelle aree extraurbane per il tempo libero e il turismo;

3- la [Qualità dell'atmosfera](#): partendo dalla constatazione che i livelli di inquinamento atmosferico (ozono e polveri sottili) negli ultimi anni non sono diminuiti ma addirittura si sono diffusi anche in aree extraurbane, si intende porre rimedio a questo problema con un vasto programma che incida sia sui mezzi di trasporto, sia sulle modalità di accesso alle aree urbane, sia sulla qualità dei carburanti.

Oltre che ai progetti che costituiscono le Azioni Cardine (ai tre già descritti si aggiunge il progetto per il Sostegno alle iniziative di sviluppo locale), i Fondi FAS sono destinati ad altri progetti di portata interregionali, quali i "Progetti Strategici Speciali" che per il Veneto sono il Progetto Recupero dei Siti industriali inquinati" (450 milioni di €) e il Progetto "Valle del Fiume Po" (180 milioni di € previsti dalla delibera CIPE 166/2007 per tutte le regioni interessate).

Abbiamo dedicato maggiori dettagli alla destinazione dei Fondi FAS, ma la circostanza che ogni Regione destini le risorse di cui dispone (fondi nazionali ed europei in modo integrato, suggerisce di fornire un'immagine più completa delle scelte regionali fornendo una sorta di "conto consolidato" dei tre Fondi fin qui descritti, operazione che viene sintetizzata nella tabella 4.3.

Tab. 4.3 La programmazione finanziaria unitaria in Veneto: Risorse FESR-FSE e FAS per obiettivo (valori in milioni di euro)

	Ricerca Innovazione	Capitale umano	Competitività	Sostenibilità energetica ambientale	Mobilità	Welfare	Risorse naturali	Patrimonio culturale	Risorse endogene	Valorizzazione urbana	Assistenza tecnica	Totale
FESR	190			68	95			70	21		9	453
FSE	100	491	50			36			11		28	716
FAS				100	182		61	76	80		14	513
TOTALE	290	491	50	168	277	36	61	146	112	0	51	1682

Fonte: nostre elaborazioni su dati regionali

4.7 Il DPEF 2012

Il DPEFR preso in esame risale all'estate del 2011 e si colloca quindi, analogamente agli omologhi DPEF delle altre Regioni oggetto di studio, nel “dopo crisi”, ovvero nel periodo della “convalescenza”, ed è particolarmente interessante per la diagnosi che può fornire sulla situazione della regione, vista anche in un'ottica di medio periodo.

Il Veneto, che per la maggior parte degli indicatori costituisce la seconda o la terza regione italiana per dimensione economica, è stata colpita in modo consistente dalla crisi (le regioni più forti hanno subito flessioni più rilevanti per la forte presenza di settori manifatturieri esposti alla concorrenza internazionale) ma sta ora mostrando segni di ripresa che, se non hanno ancora consentito di recuperare le flessioni del 2009 (quasi -6% la diminuzione del PIL), danno un segnale di inversione di tendenza. La sua popolazione, tuttavia, nonostante la crisi, ha continuato a crescere in tutto il decennio trascorso (grazie all'immigrazione straniera) tanto che il superamento della soglia dei 5 milioni di abitanti è imminente (è l'unica delle regioni settentrionali, dopo la Lombardia, ad oltrepassare questo limite). La tendenza è destinata a confermarsi e nel 2020 la quota della popolazione straniera dovrebbe arrivare al 15%. La crisi non ha infatti frenato i flussi migratori, anche perché i segnali provenienti dal mercato del lavoro non sono allarmanti: la disoccupazione è cresciuta, è vero (5,8% nel 2010), ma è poco più alta di quella frizionale ed è ancora oggi quasi di tre punti inferiore alla media nazionale.

Per questi motivi, forse, il DPEF del 2012 non contiene quei toni preoccupati o anche allarmati che si trovano in analoghi documenti regionali coevi.

All'analisi della situazione economica segue quindi una schematica e ben organizzata elencazione delle politiche, a cui si aggiungono anche alcune precisazioni di metodo, ovvero che il DPEF tratta solo dell'anno 2012 (e non anche del II semestre 2011) e che la opportunità di valorizzare la fase del monitoraggio ha indotto a dedicargli un volume specifico separato da quello della programmazione.

Sul piano dei contenuti, il Documento è chiaramente suddiviso in quattro grandi settori di intervento, a loro volta successivamente articolati. Troviamo quindi:

- LA PERSONA E LA FAMIGLIA
 - Lo sviluppo del capitale umano
 - La tutela della salute e le politiche sociali
 - Costruire per la famiglia
- LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE
 - La politica internazionale
 - La competitività per le imprese venete
 - Le politiche del settore primario
 - Le politiche settoriali
- IL TERRITORIO, L'AMBIENTE E LE INFRASTRUTTURE
 - L'assetto del territorio e la tutela dell'ambiente
 - Il sistema infrastrutturale per la mobilità
- L'ASSETTO ISTITUZIONALE E LA GOVERNANCE

Ognuna delle tematiche di secondo livello è ulteriormente articolata in ambiti più specifici (a titolo di esempio, la tematica “Sviluppo del capitale umano” viene specificata in: Beni e attività culturali, Istruzione e mercato del lavoro, Sport e Pari opportunità) alle quali sono dedicate altrettante “schede” che hanno uno schema comune, che consente di capire, per ognuna delle tematiche

specifiche, quali siano le finalità generali e gli obiettivi puntuali che si intendono conseguire, i mezzi per raggiungerli e la strumentazione normativa ed istituzionale che si intende utilizzare .

Le schede sono pertanto organizzate in quattro parti:

1. [la politica](#), ove vengono indicate le finalità generali che si perseguono;
2. [gli obiettivi](#): i più o meno numerosi obiettivi specifici già enunciati che si tenta di raggiungere, o meglio, di continuare a perseguire nell'anno di riferimento (molti obiettivi sono infatti di lungo periodo), separati dai nuovi obiettivi che si aggiungono ai precedenti. Nel complesso, sono ben 418 gli obiettivi enunciati;⁴³
3. [gli strumenti](#), ovvero i piani di settore e le leggi regionali da adottare entro l'anno 2012;
4. [gli Enti strumentali e gli Osservatori](#): le strutture *in house* che affiancano gli uffici regionali nell'attuazione di questi programmi di intervento.

Il Documento, quindi, è un dettagliatissimo elenco di politiche di settore, più tecnico che politico, anche se non mancano indicazioni di contenuto e scelte di direzioni di intervento. Ne riportiamo alcuni esempi che possono essere utili per interpretare la linea strategica e la visione dello sviluppo regionale sottostante.

Se, ad esempio, in tema di istruzione, formazione e lavoro l'impostazione è analoga a quella delle altre Regioni esaminate (la crescita del capitale umano vista come preconditione non solo per la crescita individuale ma anche come fattore indispensabile per la competitività, la necessità di una forte integrazione fra istruzione-formazione e mercato del lavoro, la ricerca applicata come interfaccia indispensabile fra mondo della produzione e mondo dell'università) in tema di cultura viene fortemente enfatizzato il suo ruolo come elemento centrale per il rafforzamento dell'identità e la necessità di valorizzare tutti i legami fra la cultura e il territorio.

Nell'area dell'intervento sociale si conta molto sul far interagire in modo razionale tutti gli attori sociali che agiscono in questo ambito, come enti locali ma anche volontariato, associazionismo, cooperazione che assumono quindi un ruolo rilevante nell'intervento pubblico.

La politica industriale sembra concentrarsi sul supporto alla piccola e media impresa (come abbiamo visto un importante e storico pivot del sistema produttivo veneto) attraverso interventi di politica creditizia, in particolare attraverso strumenti di ingegneria finanziaria, mentre nello stesso tempo si dichiara una notevole attenzione alla sempre più ampia apertura “verso Est” dei mercati, che ha come conseguenza la necessità di investire sempre di più nelle infrastrutture logistiche regionali.

Interessante anche la scelta riguardo alla pianificazione territoriale che deve essere ispirata ai principi dell'identità (a cui si fa quindi frequente richiamo), del federalismo (la politica urbanistica è trasferita largamente alle province) e della competitività. Quest'ultimo riferimento fa ritenere che anche in Veneto si punti, insieme all'obiettivo di tutela, anche a quello di valorizzazione del territorio regionale ai fini dello sviluppo economico.

Interessante, infine, sul piano istituzionale il riferimento e l'auspicio per l'attivazione del federalismo asimmetrico, ovvero per la possibilità per il futuro di chiedere forme di autonomia speciale per materie ben definite, come previste dall'art. 116 della Costituzione.

43 Per ognuno di essi non si danno indicazioni finanziarie quantitative, che presumibilmente sono indicate nel Bilancio, ma si specifica se l'obiettivo è a costo zero, se è finanziato con spesa corrente o con spesa di investimento

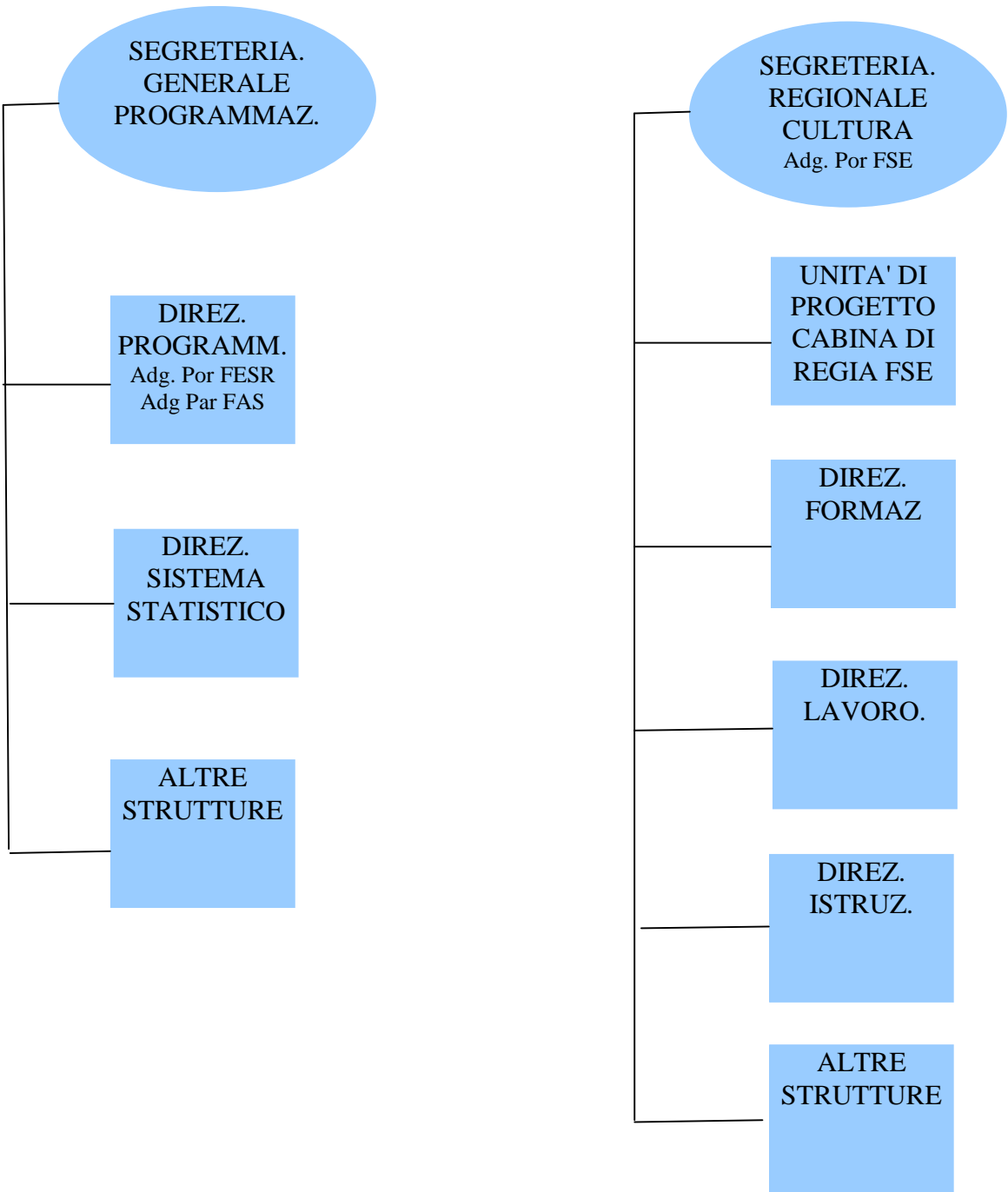
Come abbiamo detto, l'ultimo dei temi di cui il DPEF si occupa è la *governance* e all'interno di questo sono delineate alcune linee di indirizzo relative alla programmazione. Il punto più rilevante è la conferma della strumentazione prevista dalla normativa vigente con l'annuncio del varo (primo semestre 2012) del nuovo PRS 2010-2015. a cui si affiancherà la Programmazione Regionale Unitaria auspicata dall'Unione Europea per l'impiego dei fondi strutturali e nazionali. Ulteriori indicazioni sono verso il rafforzamento della Programmazione d'Area (le IPA), finalizzata ad affermare il principio dello sviluppo sostenibile delle aree sub-regionali.

4.8 La governance della programmazione

La struttura di comando della Regione è costituita da sette Segreterie regionali, la prima delle quali denominata "Programmazione" fa da *primus inter pares* nei confronti delle altre e ha compiti di tipo trasversale, mentre le altre sei hanno compiti settoriali (Cultura, Bilancio, Ambiente, Infrastrutture, Sanità e Programmazione). All'interno della Segreteria Generale opera, fra le altre, la struttura denominata Direzione Programmazione che svolge attività di coordinamento della programmazione generale (questa struttura risulta dalla recente fusione di due strutture che prima seguivano rispettivamente una il FESR e l'altra FAS e PRS) e che è chiamata ad attuare la Legge 35/2001 sulla programmazione, a seguire la programmazione negoziata e che rappresenta l'Autorità di gestione sia dei Fondi FAS che del FESR. Alla Direzione Cultura è invece affidata la gestione dei Fondi FSE.

Funzioni di supporto alle attività conoscitive e di monitoraggio sono poi svolte da numerosi enti regionali, di diversa caratterizzazione istituzionale, quali Veneto Lavoro, l'ARPAV nel settore ambientale, Veneto Agricoltura, l'Agenzia regionale Socio-sanitaria etc.

Fig. 4.1- Schema organizzativo della Attività di Programmazione



4.9 Alcune considerazioni di sintesi

Il Veneto si affaccia al nuovo secolo in una posizione di relativa forza: ha i problemi che sono comuni alle regioni più sviluppate del Paese (la lenta crescita, un mercato nazionale sempre più asfittico che costringe a guardare all'export come unica componente dinamica della domanda, una serie di problemi ambientali e territoriali che preme assai di più che nel passato), ma può vantare una posizione di forza notevole che le deriva dai suoi dati di base (un tessuto di imprese molto strutturato e differenziato sia dimensionalmente che settorialmente, una forte internazionalizzazione delle imprese, la presenza di imprese *leader* di livello mondiale, tassi di occupazione soddisfacenti anche se non ancora pari agli obiettivi europei, livelli di istruzione molto elevati assicurati anche da una rete di istituzioni universitarie di grande qualità, che copre anche i settori scientifici), oltre che dalle rilevanti opportunità offerte dall'apertura dell'Unione europea verso Est.

La particolarità della regione sta nel fatto che, nel passaggio dal precedente all'attuale secolo, di fronte al manifestarsi dei problemi causati dallo spontaneismo del precedente modello di sviluppo, sembra che sia chiamato a presentarsi sulla scena un protagonista quasi assente nelle fasi precedenti, ovvero il decisore pubblico.

Nelle altre regioni del nord la percezione di questa dicotomia non è altrettanto forte, mentre qui la discontinuità è rafforzata dalla circostanza istituzionale che proprio all'inizio del secolo le Regioni acquisiscono (prima con la legge costituzionale 3/2001 e poi con la legge 42/2009) un nuovo ed incisivo ruolo in materie determinanti per lo sviluppo dei loro territori.

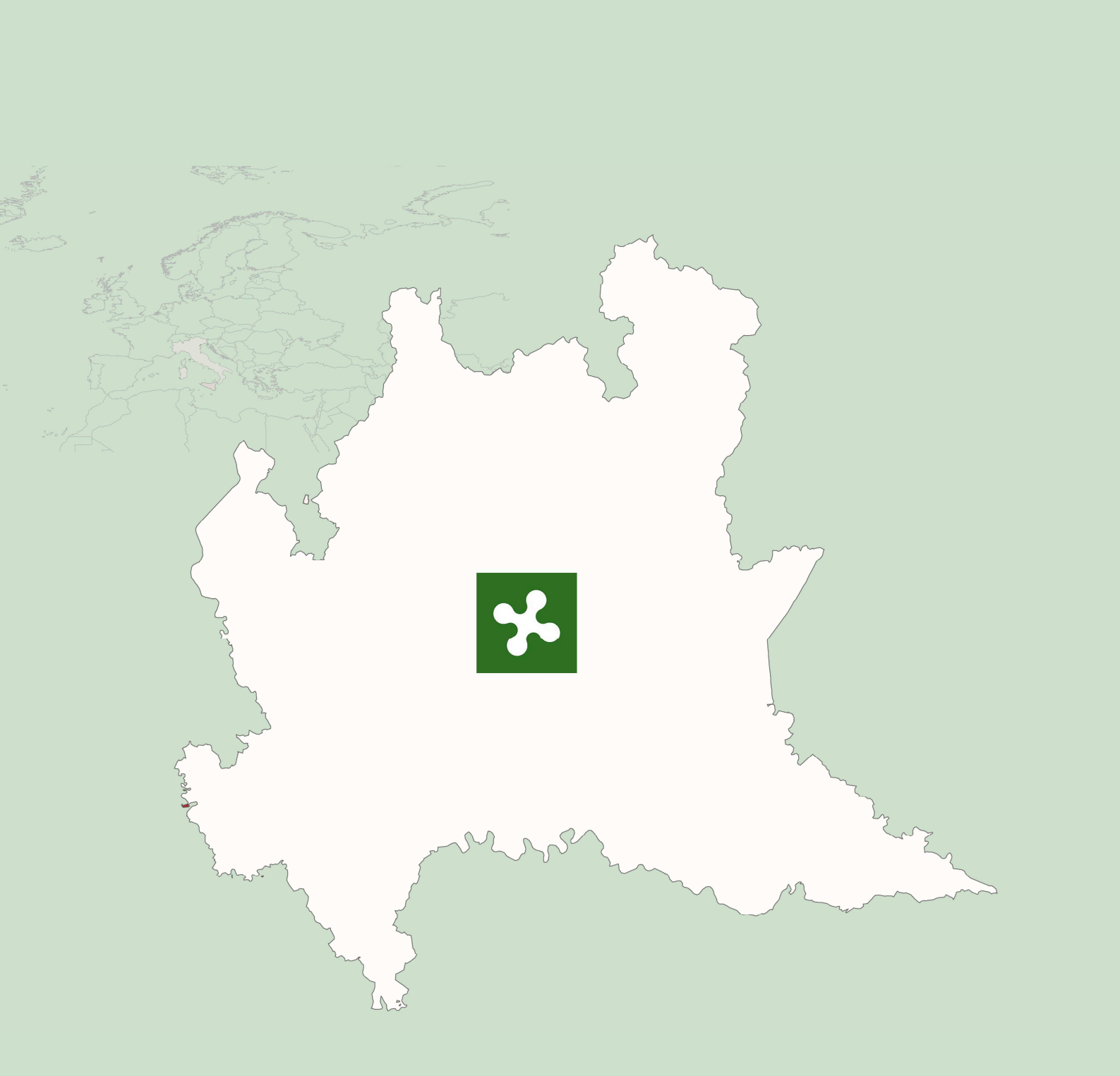
Questo provoca una attesa nei confronti della programmazione regionale che è particolarmente intensa e di cui si trova traccia proprio nei documenti esaminati.

Il filo che porta dall'analisi alle politiche appare piuttosto solido e ai problemi segnalati corrisponde notevole attenzione proprio nei punti che sembrano più critici, come l'assetto del territorio e la necessità di avere sistemi urbani di grande efficienza che svolgano le funzioni metropolitane. Naturalmente, razionalizzare il territorio e far funzionare un'area policentrica come una grande città non è facile e gli strumenti disponibili sembrano non essere adeguati (le risorse finanziarie prima di tutto).

A questo si aggiunga che certi fenomeni, una volta che si sono stratificati, si possono contenere ma non è possibile invertirne il senso; si pensi a quella che Feltrin chiama la "villetttopoli veneta" che può essere attenuata ma solo con una politica positiva di ricentralizzazione (densificando le aree urbane, verticalizzando i nuovi insediamenti), ma il portato del passato continuerà a pesare molto sui problemi della mobilità e dell'inquinamento.

Quanto emerge dai documenti dimostra tuttavia che i problemi sono adeguatamente inquadrati; difficile dalla interpretazione dei testi capire, però, se gli elementi che hanno reso poco incisiva l'azione regionale nei decenni scorsi siano stati rimossi o siano suscettibili di essere rimossi nella nuova fase del "Terzo Veneto".

Ma insieme ai cenni di autocritica non mancano anche le affermazioni di una valutazione positiva di quanto la programmazione regionale abbia realizzato in questi anni. Il merito che le si attribuisce è, in particolare, quello di aver consentito di condurre in porto dei progetti di portata ampia, almeno regionale, che, impattando su molte realtà istituzionali, avrebbero fortemente stentato a realizzarsi se non ci fosse stato il coordinamento della struttura regionale. L'esempio fra tutti di queste realizzazioni è la progettazione e la conclusione del passante di Mestre, un'opera di grande impatto locale, ma di interesse certamente regionale, ma anche nazionale ed europeo.



L'esperienza della Regione Lombardia

5. L'esperienza della Regione Lombardia

La Lombardia non è una regione come le altre, e ci si può chiedere persino se sia una regione. La sua dimensione demografica, infatti, è simile a quella di molti stati europei di media grandezza (quali Austria, Repubblica Ceca, Belgio) e il suo peso economico è spesso superiore. A questo si aggiunga che lo stesso rapporto Rango-Dimensione riferito alle regioni italiane ne fa una regione particolare. Se le regioni fossero infatti una dozzina, come aveva ipotizzato molti anni fa la Fondazione Agnelli, il rapporto relativo con il resto d'Italia sarebbe meno squilibrato. Ma la distanza fra la Lombardia e le regioni che la seguono immediatamente, o nella scala demografica o in quella economica (reddito prodotto, export), configura un rapporto di uno a due o a tre, per non parlare del rapporto con le regioni minori, che sono più piccole di molte delle province lombarde.

Ma la Lombardia è comunque una regione e quindi ne dobbiamo valutare le scelte programmatiche, senza dimenticare mai questa sua peculiarità che si manifesta nei suoi documenti programmatici in molti modi (si pensi all'abitudine, molto enfatizzata, di svolgere i confronti economici e demografici con le grandi regioni europee piuttosto che con le altre regioni italiane, l'enfasi con cui si sottolinea la opportunità di dare attuazione concreta all'articolo 116 - 3° comma della Costituzione sull'autonomia differenziata, un aspetto che molte altre regioni ignorano o quasi).

Esamineremo quindi, sia pure in rapida sintesi, l'attività programmatica degli anni più recenti (sostanzialmente l'ultimo quinquennio), per capire quali siano contenuti e metodologie della programmazione lombarda e per verificare se e in cosa si discosti dalle altre Regioni esaminate nel presente lavoro.

Evidentemente, questi anni non sono un periodo qualsiasi e ciò rende l'analisi ancor più interessante. Questi infatti sono gli anni in cui si sarebbe dovuto attuare in buona misura il federalismo che la riforma dal Titolo V della Costituzione aveva avviato, ed è evidente che questa riforma viene a coinvolgere con particolare intensità una Regione che esprime una forte domanda di autonomia e che contribuisce largamente alle entrate fiscali dello Stato.

Sono poi gli anni della riforma delle politiche comunitarie, della definizione e del perseguimento degli obiettivi di Lisbona, fino al prefigurarsi della nuova programmazione 2014-2020 e all'avvio della strategia Europa 2020.

E poi, *last but not the least* sono gli anni della crisi, anni in cui l'Italia e buona parte del mondo sono stati investiti da una tempesta che in termini di reddito disponibile li ha riportati all'inizio del decennio; ad una crisi che, a differenza degli *shock* congiunturali a cui eravamo abituati, ha modificato in misura definitiva i sistemi economici dei singoli Paesi; la Lombardia, come tutte le regioni fortemente aperte verso il mondo, ha subito più della media nazionale questa crisi, anche se è la più attrezzata per agganciarsi alla ripresa, quando si manifesterà.

Le note che seguono percorreranno le vicende della programmazione lombarda di questi anni e saranno orientate anche a capire come il suo sistema di programmazione si è adeguato ed ha tenuto conto di questa fase di svolta, storica nella dimensione, di tipo istituzionale ed economica, e come quindi si appresta ad affrontare il secondo decennio del nuovo secolo.

5.1 L'analisi della realtà regionale

La Lombardia ha accusato forse più di ogni altra regione italiana i colpi della crisi, ma certamente non è una regione in crisi. Essa possiede infatti l'apparato produttivo più solido d'Italia, e questa valutazione non è tanto quantitativa (la considerazione sarebbe ovvia, essendo la regione più popolata) ma qualitativa.

Alcune grandezze lo dimostrano. La sua struttura produttiva risulta di elevato livello anche nei settori che hanno un rilievo più modesto, dal punto di vista dimensionale: pensiamo, a titolo di esempio, all'agricoltura e al turismo. La prima assorbe una quota modestissima degli occupati regionali (meno di quanto accada in tutte le altre grandi regioni del Nord) ma la sua capacità di creare valore (la sua produttività) è molto elevata e costituisce la base di riferimento per una industria agroalimentare di grande rilievo. Allo stesso modo, il turismo. Nessuno pensa alla Lombardia come regione turistica, ma il settore è tutt'altro che irrilevante, potendo contare su tre grandi *asset* di eccellenza come il turismo di affari (che con Expo 2015 potrà prendere ulteriore slancio), il turismo culturale e il turismo dei Laghi e della Montagna, che collocano questa regione fra i primi posti in termini assoluti di arrivi in Italia, davanti a molte altre Regioni ritenute, in genere, molto più attraenti.

Ovviamente, il cuore produttivo della regione è ancora l'industria, anche se in termini percentuali l'occupazione e il valore aggiunto del settore terziario sono da tempo superiori. Perché allora l'industria ha questa posizione di primato? Perché, a differenza di quanto accade in molte altre regioni italiane, qui il settore terziario è in buona misura funzionale al settore manifatturiero, da un lato perché ne costituisce in parte un decentramento (funzioni terziarie inizialmente svolte all'interno delle imprese industriali e poi rese autonome) dall'altro perché strettamente collegate in filiera all'industria (o a monte, nella progettazione e nel *design*, o a valle, nella commercializzazione). Un terziario, insomma, che assorbe quasi i due terzi degli occupati lombardi, ma tutt'altro che residuale rispetto al modello di sviluppo.

Il settore industriale può essere segmentato, idealmente, in più parti. Da una parte c'è il settore delle costruzioni, che nel periodo del *boom* (anni precedenti alla crisi del 2008) arrivava ad assorbire quasi un quarto dell'occupazione industriale, che vive però oggi una crisi molto profonda da cui potrebbe uscire con la stagione di infrastrutture previste in Lombardia, anche in relazione all'Expo.

Il cuore del sistema lombardo resta però l'industria manifatturiera, che può esser divisa idealmente in tre parti, che fra loro vedono momenti di interconnessione:

1. la grande industria che distingue la Lombardia industriale da tutte le altre regioni, costituita da un mix di industrie avanzate di dimensioni medio-grandi; parliamo della meccanica, della metallurgia, della chimica, della farmaceutica, della plastica, tutti settori per cui la Lombardia è regione leader in Italia. Salvo eccezioni (la Val Trompia, ad es.) per questi settori la localizzazione non è di tipo "distrettuale", ma sono prevalentemente insediati nella fascia pedemontana che va dai confini del Piemonte a Brescia, passando per Milano e Bergamo;
2. l'industria più tradizionale, della piccola impresa (il 90% delle imprese industriali lombarde ha meno di dieci addetti) che spesso assume la forma distrettuale, a volte di tradizioni storiche (seta, mobili, calzature, rispettivamente nell'area di Como, della Brianza, di Vigevano), a volte più recente, ma sempre caratterizzata dalle relazioni di subfornitura e di prossimità fisica;
3. la "nuova" industria", che è stata identificata in "meta-distretti", immagine che evoca robuste relazioni infra-industriali ma non collegate alla prossimità fisica; qui troviamo le

biotecnologie, la moda e il design, i nuovi materiali, l'ICT, ecc., generalmente imprese di eccellenza, spesso localizzate all'interno dell'area metropolitana milanese.

In termini di occupazione i settori più rilevanti sono la metalmeccanica, l'elettronica, l'alimentare, il tessile - abbigliamento e la chimica, ma le ultime tre hanno perso un po' del loro rilievo storico, in parte per gli effetti della crisi, in parte per i processi di ristrutturazione che hanno indotto molte imprese, specialmente le multinazionali, a spostare verso est (in Europa o in Asia) le fasi direttamente produttive.

Questo apparato produttivo garantisce ai lombardi un reddito prodotto e un reddito disponibile ai massimi livelli italiani (solo le piccole Regioni a statuto speciale del Nord, fortemente finanziate dallo Stato, hanno redditi superiori). Ma anche a livello europeo il confronto indica la Lombardia fra le regioni a maggior benessere, certamente sul livello delle migliori regioni tedesche e superata solo dalle regioni leader francesi e britanniche.

Gli altri indicatori di tipo macroeconomico confermano la posizione di *leader* della regione, in particolare il dato sull'export (28% il peso sul totale italiano, una percentuale ben maggiore del peso demografico, circa il 20%, della Lombardia), quelli sull'occupazione e la disoccupazione (migliori della media nazionale, anche se lievemente inferiori agli obiettivi di Lisbona), e quello sui lavori "ad alto contenuto tecnologico", stimati in 600mila addetti sul totale di 4,3 milioni di occupati.

Ma se il confronto con il resto d'Italia è certamente rassicurante, anche in Lombardia si vedono segni di difficoltà, specie se si osserva l'andamento dell'economia regionale nel decennio più recente e se si sposta l'osservazione ad altri indicatori non strettamente economici.

La crescita del sistema, infatti, è stata molto lenta a partire dal 2001 in poi, tanto da poter definire una stagnazione sostanziale il primo decennio del secolo (cinque anni di crescita si sono alternati ad altrettanti anni di decrescita, ma la crescita non ha mai superato la misura del 1% annuo).

Responsabile di questo andamento deludente, oltre che il contesto nazionale in cui le imprese operano, una certa difficoltà ad introdurre innovazione in un periodo di globalizzazione in cui questo sembra un requisito indispensabile per mantenere la necessaria competitività. La Lombardia, infatti, mantiene senza difficoltà la sua posizione competitiva nei confronti delle altre regioni italiane, ma ne perde rispetto ai migliori competitori internazionali.

Uno dei punti di debolezza della regione, fortemente correlato al problema dell'innovazione, è il livello dell'istruzione che è inferiore a quello dei competitori (si veda la bassa percentuale di laureati, un problema che è comune a tutto il Paese ma che si sente particolarmente in un sistema fortemente orientato all'export). Un basso livello di istruzione -in realtà- non è insolito nelle regioni ad alto livello di sviluppo, specialmente in presenza di un'industria di tipo distrettuale, se l'accesso al lavoro è particolarmente agevole, tanto da spingere spesso i diplomati a non intraprendere un lungo e costoso percorso universitario. Ma questo fenomeno era più comprensibile e fisiologico negli anni '80, quando il terziario non era ancora così sviluppato come oggi, quando appare come patologico.

Lo stesso sistema di formazione appare debole (bassa la percentuale di popolazione coinvolta nella formazione continua) e insufficiente il collegamento fra industria e ricerca, nonostante la grande qualità di una buona parte dell'università lombarda.

Elementi di preoccupazioni si possono cogliere anche nella situazione del territorio, dove si sommano fattori di criticità che sono peraltro presenti anche in altre regioni del Nord, ovvero

l'elevata percentuale di suolo urbanizzato e la tipologia di urbanizzazione “a bassa densità” che ha caratterizzato l'impiego di suolo degli ultimi venti anni.

La popolazione lombarda è infatti cresciuta a ritmo sostenuto in tutto l'arco del decennio, di quasi un milione di persone in dieci anni (sia per l'immigrazione che per la ripresa della natalità), tanto che oggi la soglia dei dieci milioni è molto vicina ad essere raggiunta. Oltre all'aumento assoluto dei residenti, la Lombardia si è caratterizzata per una redistribuzione della popolazione al suo interno; una redistribuzione che ha visto addensarsi la fascia centrale del territorio a scapito della parte meridionale (l'Oltrepò pavese) sia quella della Montagna. Questa fascia ha finito per caratterizzarsi per quello che generalmente si definisce *sprawl*, una crescita disordinata di urbanizzazione che occupa molto territorio con bassa densità abitativa. Originata dalla fuga di residenti e di imprese dagli alti prezzi delle aree più urbanizzate, e favorita dal fenomeno dei grandi centri della distribuzione commerciale e del centro libero, questa tendenza è stata in parte assecondata dalle scelte urbanistiche degli stessi comuni, ai quali però ha portato spesso più costi (di urbanizzazione, appunto) che benefici (in termini di oneri di edificazione).

Questo tipo di urbanizzazione ha innescato una spirale di domanda di nuova infrastrutturazione che si è aggiunta alla precedente, motivata da una denunciata carenza di dotazione viaria. Per soddisfare questa domanda si è dovuto progettare e realizzare nuove infrastrutture stradali che hanno ancor più aumentato, ovviamente, l'uso del suolo regionale.

Da molte parti si lamenta il protrarsi di questa tendenza, a cui si contrappone la necessità di un modello multipolare (ovvero basato su una rete di polarità urbane che si affianchi all'area metropolitana milanese, e con cui entri in relazione per rendere il sistema urbano lombardo meno monocentrico di quanto attualmente sia).

Restano da ricordare le difficoltà di tipo ambientale che una distribuzione di questo tipo ha provocato, una situazione che se è migliore oggi per molti tipi di inquinanti, resta difficile per inquinanti quali l'ozono e il PM10, circostanza che impone per molti giorni all'anno limitazioni della mobilità nelle aree urbane più congestionate.

La sintesi di questo combinarsi di alti livelli di reddito insieme a difficili condizioni territoriali e ambientali è rappresentata dalle stime di molti “Indicatori della qualità della vita” che pongono sistematicamente la Lombardia in prima posizione per il reddito disponibile ma in posizioni meno privilegiata per la qualità della vita, un carattere di difficile definizione che viene in genere stimato con tecniche di analisi multivariata⁴⁴.

5.2 I documenti della programmazione

La Regione Lombardia ha prodotto proprio negli ultimi anni una serie significativa di documenti che quindi danno la possibilità di delineare una visione molto attuale di quale sia l'attuale visione dei problemi regionali e, di conseguenza, del modo di intervenire sul sistema lombardo, sia con gli strumenti dei finanziamenti comunitari e statali che con quelli diretti della Regione stessa.

Al 2005 risale il Documento Unico di Programmazione (DUP) a cui segue l'anno successivo il Documento Strategico Regionale. Nel triennio successivo i vengono redatti i programmi esecutivi dei vari Fondi FESR, FSE, FAS etc..(nei confronti dei quali annualmente sono stati presentati i rispettivi Rapporti sull'esecuzione).

44 Cfr. ad esempio, QUARS “Come si vive in Italia”, 2009, Legambiente “XV Rapporto sulla qualità ambientale dei Comuni capoluoghi di provincia” 2009, e le numerose edizioni della nota classifica del Sole24ore

Tab. 5.1 I documenti della Pianificazione “globale” della Regione Lombardia

ANNO	PIANO REGIONALE
2005	PRS Programma Regionale di Sviluppo 2005-2010
2006	DSR Documento Strategico regionale
2007	POR FSE POR FESR
2008 -2009	DUP Documento Unico di Programmazione PAR FAS DPEF 2010
2010	PTR Piano Territoriale Regionale Documento politico programmatico PRS Programma regionale di Sviluppo 2011-2015

I documenti che costituiranno la base per l'analisi della “via lombarda” alla programmazione regionale in questo ultimo periodo saranno quindi il PTR, elaborato nel 2009 ed approvato agli inizi del 2010, a conclusione della precedente legislatura, e i documenti base della nuova legislatura (in sostanza il PRS che traduce in obiettivi e strategie il Documento politico programmatico del Presidente). Va notato che Regione Lombardia predispone con regolarità i propri PRS in coincidenza con l'inizio della legislatura e quindi l'attuale documento si riferisce alla IX legislatura. A differenza di altre esperienze (Emilia-Romagna, ma anche Veneto per certi aspetti) il PTR sembra sotto-ordinato rispetto al PRS, ma questo ci può aiutare a considerare il piano territoriale come una articolazione settoriale del PRS stesso, e come tale lo tratteremo.

Come sempre poi, oltre ai documenti prima richiamati, che hanno una valenza generale, Regione Lombardia ha prodotto una lunga serie di piani di carattere settoriale, denominati PAR (Piano di Azione Regionale) che hanno la caratteristica di essere “trasversali” ovvero di coinvolgere per la loro attuazione diversi settori dell'organizzazione regionale. Negli ultimi anni sono stati varati numerosi PAR: ricordiamo quelli sul Lavoro, sulla Disabilità, sull'Energia, sulla Montagna, sulla Sicurezza sul lavoro, sulla Sostenibilità, sulla Famiglia.....

Questi Piani rafforzano l'impostazione di forte integrazione e trasversalità che Regione Lombardia ha dato alla sua azione e di cui si ha conferma nell'approccio, di cui parleremo successivamente, all'impiego dei Fondi nazionali e comunitari.

5.3 La normativa sulla programmazione

La legge lombarda sulla programmazione è una delle più antiche (l.r. 34 risale al 1978)⁴⁵ ma è stata più volte aggiornata, anche di recente.

Lo strumento fondamentale della programmazione lombarda è il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) a cui la legge dedica sostanzialmente il Titolo II del testo, mentre i restanti articoli della legge sono dedicati ai bilanci annuali e pluriennali.

Il PRS, secondo la legge 34 (art. 5):

1. determina gli obiettivi, le strategie, le politiche che la Regione si propone di realizzare nell'arco della legislatura;
2. individua i progetti strategici per la realizzazione degli obiettivi, tenendo conto in via prioritaria delle indicazioni programmatiche e degli obiettivi strategici dell'Unione Europea;

45 LR. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione)

3. stima le risorse della Regione, quelle derivabili dallo Stato e dall'Unione Europea, quelle mobilitabili con strumenti propri e quelle di altri enti pubblici e privati che concorrono all'attuazione del programma.

Il Programma Regionale di Sviluppo si attua mediante progetti strategici e con programmi di attività. Gli obiettivi e i progetti strategici del PRS e dei suoi aggiornamenti sono il riferimento per gli obiettivi di spesa del bilancio pluriennale.

La legge prevede poi che il PRS abbia un aggiornamento annuale e che esso si articoli in Piani e Progetti più specifici.

Nessun altro strumento è richiamato e questo fa ritenere che il Piano Territoriale sia considerato fra i piani di settore.

Il Documento Strategico Annuale (DSA) ha sostituito il DPEF nel ruolo di aggiornamento annuale del PRS, tenendo conto delle modifiche di contesto e delle indicazioni del DPEF nazionale. Il primo DSA è stato approvato alla fine del 2011 e quindi assume particolare valore.

Il Consiglio regionale approva sia il PRS che il DSA.

5.4 Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e il Piano Territoriale (PTR)

Il più recente PRS della Regione Lombardia, predisposto nei mesi successivi all'avvio della IX legislatura regionale, è stato approvato nel settembre 2010 dal Consiglio regionale.

Il documento, molto dettagliato, è preceduto da una premessa di carattere politico, si apre con una parte introduttiva di tipo istituzionale che affronta temi di carattere trasversale (semplificazione, innovazione, partecipazione, ecc.) per poi dedicarsi alla parte programmatica vera e propria, che si articola nelle tre tradizionali parti (Area economica, Area sociale e Area territoriale).

Come prevede la legge, il PRS è integrato da una serie di documenti: l'Allegato territoriale, il Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Regione (predisposto dall'IRER, l'Istituto di ricerca della Lombardia, oggi confluito in Eupolis Lombardia), il Rapporto sullo stato di utilizzo dei Fondi europei, il Rapporto sullo stato di attuazione del PRS vigente (quello 2005-2010, quindi) ed un Aggiornamento del Piano Territoriale Regionale (anno 2010).

Assume particolare interesse il primo degli allegati, quello territoriale, in cui si fornisce una declinazione del PRS territorialmente articolata ("Quattro Lombardie") che costituisce il quadro di riferimento analitico ma anche operativo assunta da Regione Lombardia⁴⁶.

Le Quattro Lombardie sono l'Area metropolitana, formata dalle province di Milano e Monza (quindi si tratta di una accezione abbastanza contenuta dell'Area, considerato che l'area di influenza del capoluogo è ben più ampia), l'Area pedemontana, che comprende le province di Bergamo, Brescia, Lecco, Como e Varese, la Montagna lombarda, costituita dalla provincia di Sondrio, e infine dall'Area dell'Asta del Po, formata dalle province di Pavia, Lodi, Cremona e Mantova.

Significativo ripercorrere sia pure in estrema sintesi le linee di intervento che Regione Lombardia propone per queste macroaree. **L'Area metropolitana** è il cuore produttivo della regione e l'intervento sembra orientato al supporto alle imprese per sviluppare reti sia fra loro che con il sistema della ricerca, con l'obiettivo di agevolare le relazioni e assicurare al sistema un incremento

⁴⁶ E' interessante rilevare che Regione Lombardia realizza un forte presidio della sua presenza territoriale attraverso tante strutture decentrate quante sono le province lombarde; queste sono denominate STER (Strutture territoriali) e sono sedi di riferimento multisettoriali di supporto ai governi locali e ai cittadini

di competitività. Naturalmente, trattandosi di un'area storicamente urbanizzata, Regione Lombardia intende anche agevolare il recupero delle aree industriali dismesse, bonificare i siti inquinati e ridurre la congestione con ulteriori interventi infrastrutturali che si risultano comunque coerenti con il progetto Expo 2015. **L'Area pedemontana** costituisce una cerniera fra l'area metropolitana milanese e la montagna, e delle aree confinanti possiede le caratteristiche: piccola impresa di elevata specializzazione ma anche aree agricole e boschive da salvaguardare, oltre a risorse idriche molto ricche. Ne consegue un intervento mirato alla bonifica e al recupero dei siti inquinati e delle aree dismesse, ma anche una valorizzazione del paesaggio e del turismo (i laghi lombardi), insieme a significativi investimenti di carattere infrastrutturale per un'area sottodotata rispetto al suo livello di sviluppo. **L'area ricompresa nella Montagna Lombarda** presenta un quadro diversificato, in essa sono infatti ricomprese sia aree contigue a quelle urbane della pianura, sia i territori montani delle vallate alpine, a volta ricche di turismo ma a volte anche povere per lo spopolamento; gli interventi previsti sono quindi sia diretti al sostegno alle attività agricole, che svolgono molte funzioni simultaneamente (dal sostegno al reddito al presidio idrogeologico) sia ai settori traenti come il turismo (di cui si cerca di correggere la forte stagionalità), sia infine ai servizi sociosanitari, che devono coniugare efficienza con capillarità territoriale di offerta. **L'Area dell'Asta del Po**, infine, riunisce la Lombardia agricola e quella dei grandi fiumi. Inevitabile che la vocazione che Regione Lombardia identifica per questa macroarea sia la *green economy*, sia nel settore agricolo e agroalimentare, che nel turismo e nelle energie rinnovabili. Gli interventi saranno quindi di valorizzazione del paesaggio agricolo e dell'ambiente rurale per lo sviluppo di attività agrituristiche ed enogastronomiche, anche se saranno necessari anche investimenti di carattere infrastrutturale per meglio collegare queste aree ai sistemi metropolitani, sia a quello lombardo che a quelli extra-regionali.

Se questa è l'articolazione territoriale del PRS, ampio spazio è dedicato all'articolazione settoriale che si esplicita ulteriormente in obiettivi e sub-obiettivi.

Come si è già accennato, la parte progettuale vera e propria si suddivide nelle tre tradizionali articolazioni, economica, sociale e territoriale.

Area economica: l'analisi sembra mettere in evidenza che, anche se la crisi nasce da fattori esogeni, ci sono punti di debolezza di tipo endogeno su cui è necessario intervenire e sui quali lo spazio di intervento regionale è significativo. Sinteticamente si individuano problemi di livello tecnologico nel manifatturiero, di sottocapitalizzazione, in particolare nelle PMI, e di bassa formazione del capitale umano.

Le risposte sono quindi:

A. Promuovere l'innovazione della ricerca e della formazione, anche in vista di uno sviluppo più sostenibile.

B. Accrescere l'attrattività dei territori e delle città, anche con politiche di tipo culturale e sulle reti di comunicazione telematica.

Area sociale: il punto fondamentale sembra di salvaguardare la caratteristica che ha avuto fin qui il welfare lombardo, ovvero la libertà di scelta degli individui nei confronti del fornitore dei servizi; questo dovrà essere reso compatibile con la forbice che vede progressivamente aumentare la domanda e crescere troppo lentamente le risorse. Le soluzioni si intravedono nella co-progettazione fra il pubblico e le famiglie, nella personalizzazione delle politiche, in alternativa all'offerta indistinta, e nel supporto del terzo settore. Gli obiettivi sono infatti:

C. Far crescere il benessere sociale, anche con politiche dell'abitare, della natalità e della cittadinanza.

D. Promuovere la salute, facendo sempre di più della sanità regionale un settore di avanguardia a livello internazionale.

E. Investire nel capitale umano, valorizzando il rapporto fra istruzione, formazione e lavoro.

Area territoriale: In questo ambito la sfida è particolarmente complessa perché la scelta dello sviluppo sostenibile non può declinarsi come pura conservazione museale del territorio. Le politiche di mitigazione degli impatti e dello sviluppo delle energie alternative devono essere esse stesse strumenti di aumento della produttività del sistema economico e di aumento dell'attrattività del territorio, anche per investimenti diretti compatibili dal punto di vista ambientale. I due obiettivi formalmente individuati sono infatti:

F. Garantire sviluppo sostenibile e qualità della vita, con politiche che includano anche tutela e sicurezza del territorio, mobilità integrata e sostenibile.

G. Arricchire il capitale territoriale, puntando in primo luogo sui punti di forza del territorio lombardo, come la risorsa acqua e il paesaggio.

La struttura ad albero del PRS è quindi particolarmente articolata. I sette obiettivi strategici prima elencati (e individuati dalla A alla G) si realizzano in 20 Programmi operativi, caratterizzati dalla forte integrazione e trasversalità degli apporti. A cascata, i Programmi operativi si articolano in 91 obiettivi specifici e, successivamente, in 347 obiettivi operativi da realizzare con 1800 Azioni. La Giunta regionale approva i Programmi operativi e gli obiettivi specifici, individuando così i compiti che le Direzioni Generali devono perseguire nel quinquennio successivo. A loro volta le Direzioni traducono gli obiettivi specifici in obiettivi operativi ed azioni, a valenza annuale, costantemente aggiornati in corso d'anno.

Ricordiamo che a questi strumenti si aggiungono i PAR (Piani di Azione Regionale) di cui abbiamo già parlato, per i quali, vista la naturale intersettorialità degli strumenti necessari per raggiungere gli obiettivi (ad esempio, il PAR Montagna), si prevede un apporto congiunto di molte competenze e di diversi settori dell'amministrazione.

Come si è detto, il PRS e il PTR sono stati predisposti a pochi mesi di distanza l'uno dall'altro e questo, anche tenuto conto della continuità dell'indirizzo politico della Giunta, consente una lettura coordinata dei due documenti.

Il PTR fornisce agli enti locali lombardi i punti di riferimento per gli strumenti urbanistici comunali (i PGT, Piani di Governo del territorio introdotti dalla nuova legge di settore del 2005 ⁴⁷) e consente di articolare meglio alcuni spunti di carattere territoriale che sono già contenuti nel PRS, anche se si possono notare alcune differenze sul piano analitico. Una di queste risiede nell'articolazione territoriale della Lombardia, che in questo documento è maggiore che nel PRS. Qui infatti si individuano “sei Lombardie” (qui denominate “Sistemi territoriali”), che dal punto di vista nominale si ottengono aggiungendo alle 4 aree del PRS il Sistema Territoriale dei Laghi e quello della Pianura Irrigua.

Il rapporto “gerarchico” fra i due strumenti è evidente e il PRS è lo strumento generale all'interno del quale il PTR si deve inserire. Proprio il PTR definisce con efficacia e chiarezza i rapporti del PTR con il PRS e con gli altri documenti della programmazione settoriale:

“Il primo rilevante rapporto che il PTR stabilisce con gli altri strumenti di programmazione e pianificazione regionali riguarda, naturalmente, il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e le sue articolazioni (art. 19, comma primo ed art. 22). Il PTR costituisce l'interpretazione territoriale del PRS, ponendosi rispetto ad esso in un rapporto dinamico di integrazione e mutuo scambio: il PRS

47 L.R. n.12 dell'11 marzo 2005 e sue successive modificazioni che hanno disposto che tutti i comuni lombardi abbiano approvato entro la fine del 2012 questo strumento urbanistico che è profondamente diverso dai Piani Regolatori precedenti

costituisce un *prìus* rispetto al PTR, ma nel contempo questo può contribuire ad alimentarlo con nuovi obiettivi e azioni che esso raccoglie dal territorio. Il PTR, a sua volta, è atto di indirizzo nei vari settori della programmazione regionale relativamente ai programmi con ricaduta territoriale. La necessaria coerenza tra PTR e strumenti settoriali deve essere conseguita con un percorso continuo di dialogo e di progressiva convergenza, col fine di delineare uno scenario di sviluppo territoriale per la Lombardia, che sia sempre più ricco e delineato. I meccanismi di interazione, strutturazione e condivisione degli obiettivi stanno in un processo dinamico che accompagnerà tutta la vita del Piano”⁴⁸.

In realtà, la lettura del PTR dà un'immagine un po' diversa, perché lo stesso “meta-obiettivo” dichiarato è molto ampio, ovvero “migliorare la qualità della vita dei cittadini lombardi secondo il principio dello sviluppo sostenibile (..)” accogliendo una accezione di sviluppo sostenibile più aggiornata ma anche più ambiziosa, ovvero sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Questo grande obiettivo si declina in tre macro-obiettivi che sono:

- rafforzare la competitività dei territori;
- riequilibrare i territori lombardi;
- proteggere e valorizzare le risorse della regione.

E' particolarmente interessante notare il secondo macro-obiettivo, quello che punta al riequilibrio, perché esso evoca un aspetto dello sviluppo lombardo che non sempre è messo in luce. Si sostiene che le opportunità e i costi dello sviluppo non sono stati equamente distribuiti in tutte le parti della regione e che occorre intervenire in modo compensativo.

E' altrettanto interessante che una via per attenuare gli squilibri sia il policentrismo; lo sviluppo dell'area milanese, se ha costituito il primo motore dello sviluppo regionale e anche nazionale, ha costituito un elemento disequilibrante dello sviluppo regionale stesso a cui si vorrebbe ovviare con un decentramento programmato di opportunità nei vari territori. In sostanza il policentrismo che nel vicino Veneto è visto come un problema, in Lombardia è visto come obiettivo, a riprova delle differenze di modalità di sviluppo fra due regioni contigue e che oggi sono le due grandi regioni più industrializzate d'Italia.

Ai tre macroobiettivi seguono 24 obiettivi, che si collegano ad uno o anche a più dei macro-obiettivi stessi. Rinunciando ad elencarli tutti per necessità di sintesi, resta comunque interessante notare che alcuni di essi sono prettamente territoriali (la qualità urbana, la pianificazione urbanistica, il rischio idrogeologico, ecc.) mentre altri appartengono alle grandi questioni dello sviluppo regionale, come quelli di favorire lo sviluppo della conoscenza e dell'innovazione, quello di puntare ad un sistema produttivo di eccellenza, come pure quelli di valorizzare il ruolo di Milano quale punto di forza del sistema economico, culturale e dell'innovazione e come competitore a livello globale, o quello di rafforzare il ruolo di “Motore Europeo” della Lombardia.

Pur restando espliciti i diversi ruoli, si nota quindi in più di una occasione una tendenza del PTR ad assumere un respiro più ampio di quanto ci si immagini.

5.5 La programmazione operativa

Come si è già detto, una caratteristica della programmazione lombarda è la forte integrazione fra fonti di finanziamento, programmi e gruppi di lavoro interni alla macchina regionale. Questo implica che molto spesso i programmi dell'uno e dell'altro programma operativo si intreccino abbastanza solidamente e che non sia infrequente il caso che lo stesso programma sia finanziato

48 PTR, Piano Territoriale Regionale - Volume 1 , pag. 34 – Regione Lombardia 2010

sia dal FAS che dal FESR o dal FSE. Ovviamente i programmi mantengono una loro individualità che rispetteremo nella sintesi che segue.

Il Programma Operativo Regionale FESR

Il Programma ha una dimensione complessiva di poco più di mezzo miliardo di euro (532) dei quali 211 di provenienza comunitaria.

Gli obiettivi dichiarati sono due, ma è evidente che le relazioni biunivoche fra gli stessi due obiettivi consentono di considerarli fortemente integrati.

Si punta infatti da un lato a rafforzare la competitività e la dinamicità dell'economia regionale e dall'altro a ridurre il divario sociale ed economico in Lombardia, garantendo maggior coesione sociale, economica e territoriale.

Questi obiettivi derivano da una analisi di tipo SWOT che mette in evidenza alcuni punti di debolezza sia riguardo al sistema produttivo che alle condizioni ambientali. Va precisato che l'individuazione di queste carenze è esplicitamente riferito ad un confronto con le realtà europee più dinamiche; ovvero, si ritiene importante che l'economia lombarda, oggi in buona posizione in una classifica di dinamismo europeo, continui ad occupare questo *ranking* e quindi il confronto non si compie con le altre regioni italiane (con le quali sarebbe confortante) ma ci si compara con le migliori economie europee. Nei loro confronti risultano quindi sottocapitalizzate, sottodimensionate e poco propense all'innovazione la maggior parte delle imprese, non sufficientemente presenti i settori *hi-tech*, anche per scarsi contatti con il mondo della ricerca; a questo si aggiunge un consumo energetico notevole, a fronte di una produzione da fonti alternative ancora poco rilevante, oltre che una sottovalutazione delle risorse culturali e naturali presenti nel territorio.

Gli obiettivi sopra richiamati vengono perseguiti con un complesso di interventi che si stima possano produrre:

- un incremento di occupazione di 1800 unità di lavoro, due terzi delle quali a regime;
- una riduzione delle emissioni di CO₂ prevista di 51 mila tonnellate.

Il programma è articolato in quattro Assi prioritari, per ognuno dei quali si precisano indicatori quantitativi di contesto, indicatori di impatto e principi che ispirano l'intervento:

1. Innovazione ed economia della conoscenza: si punta al sostegno agli investimenti, alla crescita dimensionale, alla semplificazione dei rapporti con la P.A. e alla diffusione della banda larga (contributo comunitario 104 mln.€);
2. Energia: si punta ad agire sia sulla domanda di energia, riducendola in termini unitari, sia sull'offerta, incentivando lo sviluppo delle fonti rinnovabili, visto che dall'energia di tipo idroelettrico non si possono aspettare rilevanti apporti (contributo comunitario 20 mln.€);
3. Mobilità sostenibile: la via indicata è quella di puntare su modalità meno impattanti sull'ambiente e, in particolare per la logistica, di privilegiare la rete secondaria (contributo comunitario 55 mln.€);
4. – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale: questo asse si collega esplicitamente al secondo obiettivo, perché si intende offrire anche alle aree meno coinvolte dallo sviluppo economico una alternativa basata sul turismo supportato dalla valorizzazione da un patrimonio ancora non sufficientemente conosciuto (contributo comunitario 24 mln.€).

Il Programma Operativo Regionale FSE

Di fronte ad un programma di costo complessivo di quasi 798 milioni di euro, la quota comunitario del FSE è di 338 milioni di euro.

La strategia è fortemente orientata, come pure per il FESR, al metaobiettivo dell'accrescimento della competitività regionale, questa volta per il versante della formazione e del capitale umano. I diversi Assi in cui, come vedremo, si articola la strategia generale non sono che i vari fronti dai quali si intende aggredire il problema generale che è dettagliatamente descritto nell'analisi SWOT. Anche in questo caso la situazione lombarda è spesso migliore della media nazionale (anche se non così spesso come nella situazione economica) ma peggiore della media europea. In particolare ci sono criticità nella formazione universitaria (la percentuale di iscritti è ancora bassa e si rilevano ritardi sia scientifici che didattici nell'offerta universitaria). La stessa formazione accusa i problemi tipici del nostro Paese, con un rapporto con le imprese tuttora insoddisfacente.

Non stupisce se tutto questo si manifesta in termini di *mismatch* nel mercato del lavoro, con una offerta di lavoro -a volte anche qualificata- che spesso non trova una domanda interessata ad utilizzarla. Ma anche nei segmenti meno qualificati ci sono difficoltà, specie quando si tratta di lavoratori anziani e di donne. La grande crisi della fine del decennio ha poi aggravato il quadro, mettendo in difficoltà e obbligando alla ristrutturazione anche grandi imprese del settore *hi-tech* che avevano costituito un buon punto di riferimento per i giovani più qualificati.

Il Programma si articola nei seguenti Assi:

Asse 1 – Adattabilità: l'obiettivo specifico è di innalzare le competenze degli occupati nelle PMI per rendere queste aziende più capaci di affrontare con capacità innovativa le discontinuità che i mercati internazionali possono presentare. Si cerca in particolare di favorire le forme di cooperazione fra le imprese e di migliorare i collegamenti fra la ricerca e i settori produttivi. (contributo comunitario 84 mln. €);

Asse 2 – Occupabilità: si punta a rendere meno difficile l'accesso nel mercato del lavoro e di rendere anche meno precaria la permanenza dei lavoratori nello stato di occupati, di ridurre le forme di precariato e di aumentare il tasso di attività aumentando le possibilità per le donne e per i lavoratori anziani. Tutte le azioni sono affidate agli strumenti di regolazione del mercato, dai servizi per il lavoro ai servizi e alle attività la conciliazione (contributo comunitario 84 mln. €);

Asse 3 – Inclusione sociale: questo settore di intervento mira a garantire migliori condizioni di accesso e di permanenza nel mercato del lavoro a categorie di soggetti particolarmente fragili (disabili, detenuti, ex tossicodipendenti, ecc.), che senza questo intervento non potrebbero in alcun modo trovare spazi occupazionali (contributo comunitario 33 mln. €);

Asse 4 – Capitale Umano: formazione e istruzione sono i campi di attività che questo asse intende qualificare, sia per migliorare gli standard di istruzione della popolazione, sia per migliorare le possibilità di accesso al mercato del lavoro. E' un settore particolarmente importante perché in questo ambito gli indicatori della Lombardia non sono altrettanto buoni rispetto a quelli del benessere (contributo comunitario 108 mln. €);

Asse 5-Transnazionalità ed interregionalità: la Regione Lombardia persegue gli obiettivi specifici dei quattro assi principali del programma anche attraverso il consolidamento ed il rafforzamento dei rapporti di collaborazione, scambio e partenariato con le altre regioni d'Europa. Questo Asse svolge pertanto una funzione complementare rispetto alle politiche di sviluppo delle risorse umane cofinanziabili dal FSE (contributo comunitario 13 mln.).

5.6 Il Programma FAS

Il Programma Attuativo Regionale del FAS è stato approvato alla fine del 2009, in pratica contemporaneamente al PTR, con un ammontare di risorse di 846 milioni di euro. Il documento, dopo una analisi del contesto regionale, esplicita la strategia regionale ed evidenzia le coerenze con le strategie europee e nazionali.

I due assi di riferimento per il PAR FAS lombardo sono:

1 Potenziare le reti e i servizi della mobilità e della sicurezza per lo sviluppo sostenibile;

2 Accrescere la competitività con lo sviluppo della conoscenza e del *welfare*.

Come di consueto, alla definizione degli assi, segue una specificazione degli obiettivi più articolati

Tab. 5.2 Articolazione degli obiettivi e delle linee di azioni del FAS

PRIORITA' FAS	OBIETTIVI	LINEE DI AZIONE
1- POTENZIARE LE RETI DELLA MOBILITÀ E DELLA SICUREZZA	1.1 Riduzione deficit infrastrutturale 1.2 Rinnovo del parco rotabile 1.3 Nuovo sistema tariffario TPL 1.4 Sicurezza integrata	Opere viarie e ferroviarie Potenziamento del TPL Sistemi di bigliettazione elettronica Tecnologie per la sicurezza idraulica Integrazioni delle comunicazioni fra le forze dell'ordine e della Protezione Civile. Vivibilità delle aree urbane. Totale 526,5 mln. di € (63%)
2- ACCRESCERE LA COMPETITIVITA' CON LO SVILUPPO DELLA CONOSCENZA E DEL WELFARE.	2.1 Interventi a favore dei giovani, degli anziani e della maternità 2.2 Politiche per la casa 2.3 Superamento del digital divide 2.4 Valorizzazione del capitale umano 2.5 Energie innovative 2.6 Valorizzazione del territorio, del patrimonio culturale	Interventi per la creatività giovanile Servizi a sostegno della maternità Servizi per l'inclusione sociale degli anziani Aumento dell'offerta abitativa Banda larga su tutto il territorio regionale Potenziamento dei servizi istruzione-formazione Sostegno alla ricerca e all'innovazione Innovazione nella produzione di energia Interventi per il risparmio energetico Incremento dell'attrattività della regione con eventi culturali e valorizzazione del patrimonio architettonico Totale 300,0 mln. di € (35%)
ASSISTENZA TECNICA		Totale 20,1 mln di € (2%)

Anche per la Lombardia, analogamente a quanto si è fatto per le altre regioni, esaminiamo più da vicino a scopo esemplificativo, alcune delle Azioni previste nel settore della mobilità: Le due linee di azioni direttamente volte alla mobilità (oltre a quella sul sistema tariffario) sono le Opere viarie e ferroviarie (Obb. 1.1) e il Potenziamento del Trasporto Pubblico Locale (Obb. 1.2).

Per le Opere viarie e ferroviarie sono previste risorse FAS per 120 milioni di euro alle quali si aggiungono finanziamenti provenienti da altri fondi (regionali, FESR etc.) per un stanziamento totale molto consistente. Gli interventi sono di varia natura non dettagliatamente elencati nel Programma, anche se si esplicita che il criterio prioritario sarà quella di completare opere già avviate. Le opere viarie sono individuate nelle tangenziali dei capoluoghi e nei collegamenti con le autostrade, mentre per le ferrovie si richiama il Servizio ferroviario regionale, le Metropolitane milanesi, il potenziamento dei nodi di interscambio e i sistemi di controllo alla circolazione dei

treni. I risultati attesi sono, per il complesso della linea di azione, la riduzione dei tempi di percorrenza, il miglioramento della sicurezza e l'alleggerimento del traffico privato.

Quanto al Materiale rotabile, il finanziamento FAS è ancora maggiore (255 milioni di €), ma il finanziamento totale è inferiore perché il concorso regionale è più basso. L'obiettivo è l'acquisto di 25 nuovi treni per il servizio regionale e suburbano (entro i 30-50 km dal centro urbano), prevalentemente destinati all'area milanese. Anche in questo caso i risultati attesi sono di tipo qualitativo e sono individuati nell'aumento delle qualità del materiale (e quindi aumento della qualità del servizio), nel completamento del servizio ferroviario suburbano, della riduzione di emissioni in atmosfera, nell'aumento degli utenti del servizio ferroviario.

Abbiamo dedicato maggiori dettagli alla destinazione dei Fondi FAS, ma la circostanza che ogni Regione destini le risorse di cui dispone (fondi nazionali ed europei) in modo integrato, suggerisce di fornire un'immagine più completa delle scelte regionali fornendo una sorta di “conto consolidato” dei tre programmi fin qui descritti, operazione che viene sintetizzata nella tabella che segue.

Tab. 5.3 La programmazione finanziaria unitaria in Lombardia: Risorse FESR-FSE e FAS per obiettivo (valori in milioni di €)

	Ricerca e Innovazione	Capitale umano	Competitività	Sostenibilità energetica ambientale	Mobilità	Welfare	Risorse naturali	Patrimonio culturale	Risorse endogene	Valorizzazione urbana	Assistenza tecnica	Totale
FESR	263			50	139		60				20	532
FSE		329	357			80					32	798
FAS	10	30	80	122	425	120		35		5	20	847
TOTALE	273	359	437	172	564	200	60	35	0	5	72	2177

Fonte: nostre elaborazioni su dati regionali

5.7 Il Documento Strategico Annuale DSA

Per la prima volta, in sostituzione del DPEFR previsto originariamente dalla legge regionale sulla programmazione, nel 2011 a valere per il 2012 viene approvato il Documento Strategico Annuale (DSA), quale nuovo strumento di aggiornamento del Programma Regionale di Sviluppo (PRS). Questo nuovo strumento è stato introdotto dalle recenti modifiche della l.r. 34/1978 (l.r. 13/2010 e l.r. 11/2011), le quali prevedono che: “Il documento costituisce l’aggiornamento del programma regionale di sviluppo, contiene le linee programmatiche dell’azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo contenuti nel programma regionale di sviluppo, e prevede in particolare:

- gli indirizzi fondamentali della programmazione negoziata;
- gli indirizzi a enti e aziende dipendenti, fondazioni e società partecipate;
- gli indirizzi fondamentali per lo sviluppo del territorio montano”⁴⁹

La circostanza che il DSA sia stato approvato alla fine del 2011 ne fa un prezioso punto di riferimento per cogliere i più recenti orientamenti programmatici di Regione Lombardia.

⁴⁹ Cfr. art. 9 bis della l.r. 34/1978 e s.m.i

Questo è ancor più vero quando si pensi che il DSA non fornisce solo l'aggiornamento del PRS, ma anche del Piano Socio Sanitario Regionale (PSSR) e del Piano Territoriale (PTR).

IL DSA ripercorre la struttura del PRS e quindi è costituito da una prima parte di tipo istituzionale, che percorre trasversalmente tutti i temi, e da tre approfondimenti tematici, secondo la tradizionale tripartizione fra Area Economica, Sociale e Territoriale.

Non è facile sintetizzare con efficacia il contenuto del documento, perché ogni obiettivo viene dettagliatamente di nuovo esplicitato, anche se c'è uno sforzo di indicare le azioni che si prevedono nel 2012.

La parte economica è quella che risulta di maggiore interesse perché in essa si colgono, più che nelle altre due, i segni del riorientamento delle politiche in conseguenza della crisi: da un lato infatti restano confermate le azioni di contenimento della crisi (da segnalare la Rete di Affiancamento delle Imprese in Difficoltà – RAID), dall'altro si enfatizzano le azioni per il recupero e il rilancio, in particolare nelle due direzioni di agevolazione delle aggregazioni in sistemi di imprese da un lato e di ulteriore snellimento delle procedure burocratiche dall'altro (vedi l'Agenda "Lombardia Semplice"). Viene poi confermata la via della "green economy" che sarà supportata dal nuovo Programma Energetico Ambientale Regionale.

Quanto all'area sociale, molte sono le azioni previste, ma tutti gli interventi che si avvieranno saranno ispirati dal principio che guida Regione Lombardia, ovvero che si deve passare da un *welfare* "guidato" dall'offerta dei servizi ad uno che si ispira alla domanda da parte di individui e di famiglie.

Sul piano territoriale, infine, si può segnalare la rinnovata attenzione a limitare il consumo di suolo, anche attraverso il Programma "Lombardia Sostenibile" e la *governance* sulla pianificazione urbanistica prevista dalla L.R. 12/2005, se pure nei confronti dell'agricoltura si prevede di avere un occhio di riguardo per il suo valore sia economico che di tutela.

L'Allegato territoriale, che costituisce il primo degli allegati al DSA, consente poi una lettura "matriciale" del documento stesso, perché articola le prospettive per il 2012 per le "4 Lombardie", rispettivamente per i tre ambiti settoriali prima descritti.

I punti salienti di quanto il DSA prevede per queste macroaree sono:

- Area metropolitana: benessere, qualità della vita ed efficienza per aumentarne ulteriormente l'attrattività;
- Area pedemontana: miglioramento della situazione ambientale e adeguamento della rete infrastrutturale, anche ai fini di uno ulteriore sviluppo turistico;
- Area montana: miglioramento delle condizioni di vita grazie ad una serie di strumenti, i più interessanti dei quali sono il rafforzamento delle Comunità Montane e gli interventi per limitare il *digital divide*;
- Asta del Po: investimenti nella gestione ottimale della risorsa idrica e promozione del turismo culturale e *bio-food*.

5.8 La governance della programmazione

Questo è uno degli aspetti più interessanti dell'esperienza lombarda di programmazione. La caratteristica fondamentale della *governance* è infatti quella di essere estremamente integrata.

In relazione al monitoraggio, per assicurare una costante lettura strategica dell'avanzamento della programmazione regionale, la Regione Lombardia ha modificato il suo assetto interno attraverso:

1. l'istituzione di un Vicesegretario con deleghe alla Attuazione del Programma;

2. la creazione di una Struttura Sviluppo e Controllo Strategico, collocata nella Direzione Centrale Programmazione Integrata;
3. la ridefinizione del ruolo del Gruppo di Lavoro Attuazione PRS;
4. l'istituzione di un Gruppo di Lavoro Coordinamento Attuazione Programma (CAP).

La struttura Sviluppo e Controllo Strategico collabora all'impostazione dei programmi operativi attraverso:

- l'individuazione, a partire dal documento politico programmatico e dal PRS, delle priorità strategiche della legislatura;
- l'affiancamento alle Direzioni Generali nella ricognizione degli *stakeholders* finali e intermedi e nell'individuazione di indicatori di contesto e di impatto nonché nella definizione degli indicatori di risultato, in coerenza con le finalità di medio periodo.

Questa impostazione consentirà il monitoraggio strategico e, nel medio periodo, la valutazione delle politiche.

Questa struttura svolge anche il controllo strategico della programmazione regionale, con la funzione di segreteria tecnica del GdL CAP e del GdL Attuazione PRS, oltre al coordinamento delle attività del Piano Unitario di Valutazione (PUV) della Politica Regionale Unitaria 2007-2013.

Il Gruppo di Lavoro Coordinamento Attuazione Programma monitora la strategia e l'avanzamento strategico del programma e facilita l'attuazione delle politiche trasversali. Il Gruppo di Lavoro Attuazione PRS è più operativo e settimanalmente ha il compito di verificare l'avanzamento dei programmi operativi, segnalare eventuali criticità al Vice Segretario Generale Attuazione programma, verificare il raggiungimento degli obiettivi per la valutazione delle *performance*. La valutazione annuale del raggiungimento degli obiettivi e della realizzazione delle azioni programmate è direttamente collegata con il sistema di Valutazione delle Prestazioni del Personale (dirigenti, quadri e personale di categoria), e si connette con l'erogazione della retribuzione di risultato.

Le politiche impostate vengono approfondite nell'ambito dei Lavori d'Area tematici, *briefing* ristretti tra i Direttori coinvolti nella realizzazione di una politica trasversale, finalizzati a disegnare le linee attuative dei temi che costituiscono le priorità strategiche di legislatura. La fase istruttoria e di gestione dei Lavori d'Area vede la collaborazione della Struttura Sviluppo e Controllo Strategico.

Per rispondere al meglio al ruolo di regia della funzione di controllo strategico, la struttura Sviluppo e Controllo Strategico sta impostando un sistema di cruscotti capaci di sintetizzare l'avanzamento della programmazione e di monitorare le eventuali criticità. In questo percorso si avvale di strumenti informatici attualmente in sperimentazione, che consentono alle Direzioni di rendicontare l'avanzamento degli obiettivi e che, in prospettiva, automatizzerà la rilevazioni di indicatori di contesto, impatto, risultato e realizzazione delle politiche regionali.

Per quanto riguarda la programmazione comunitaria, il cuore del sistema è l'Autorità Centrale di Coordinamento e Programmazione (ACCP) che è responsabile del coordinamento delle politiche di sviluppo regionale e dell'integrazione tra i programmi a livello di indirizzo, controllo, comunicazione e informazione, al fine di assicurare l'utilizzo coordinato delle risorse comunitarie, nazionali e regionali.

La ACCP, presieduta dal Direttore Centrale Programmazione Integrata che a sua volta è gerarchicamente e funzionalmente collegato con il Segretario Generale, è composta da:

- i Direttori Generali delle Direzioni in cui sono collocate le Autorità di Gestione;

- le Autorità preposte alla gestione dei Programmi Operativi Competitività FESR, Occupazione FSE, Cooperazione Territoriale Italia-Svizzera FESR, del Programma di Sviluppo Rurale FEASR;
- il Referente regionale dell'Autorità di Gestione FEP;
- il Responsabile della programmazione e dell'attuazione del Programma FAS;
- l'Autorità di Audit;
- l'Autorità di Certificazione;
- l'Autorità Ambientale;
- l'Autorità preposta in materia di Pari Opportunità e non discriminazione;
- il Responsabile del Piano Unitario di Valutazione;
- il Direttore dell'Organismo Pagatore Regionale;
- il Direttore della Programmazione e Gestione Finanziaria;
- il Direttore Struttura Università e Ricerca;
- il Direttore Sistemi Informativi e ICT;
- il Dirigente Struttura Aree Giuridiche;
- il Direttore Centrale Relazioni esterne, internazionali e comunicazione;
- il Direttore della UO Coordinamento Delegazioni;
- le società regionali coinvolte nella programmazione (Finlombarda, Cestec, Lispa, Eupolis, Arifl, Ersaf).

Sono coinvolti poi gli altri Direttori in relazione alla delega ed agli argomenti trattati negli incontri. Le funzioni principali dell'ACCP sono le seguenti:

- è di supporto al Comitato Interassessorile per l'attuazione delle politiche programmatiche;
- verifica e sottopone all'Interassessorile proposte di modifiche del Programma Operativo;
- verifica ex ante la coerenza dei contenuti dei bandi con la Programmazione;
- è informata sulla gestione dei Programmi dalle AdG (avanzamento spesa e risultati);
- assicura il coordinamento e la funzionalità del Sistema Informativo Unico ed Integrato per la programmazione UE;
- assicura il continuo miglioramento qualitativo dei Programmi Operativi tramite un adeguato sistema di controllo eseguito dall'Autorità di Audit;
- assicura la dotazione finanziaria dei fondi UE e del relativo cofinanziamento;
- assicura il coordinamento del sistema dei controlli;
- adotta standard operativi comuni ai diversi fondi;
- su proposta del Responsabile della programmazione e attuazione FAS, dà seguito alle indicazioni del "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria", composto dalle Amministrazioni Centrali di settore, dal MISE, dalle Regioni cui sarà demandata la funzione di accompagnamento dell'attuazione del Quadro di riferimento Strategico Nazionale;
- rappresenta la struttura di raccordo interno dei Comitati di Sorveglianza relativi a ciascun programma operativo dei Fondi Strutturali e dell'Organismo di Sorveglianza della Programmazione FAS;
- verifica il coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico-sociale per presentare lo stato di avanzamento delle attività legate ai programmi comunitari e alla programmazione FAS;
- esamina le proposte avanzate in ordine ai temi oggetto di valutazione unitaria;
- esamina gli esiti periodici della Valutazione Unitaria anche al fine di eventuali interventi correttivi;

- sulla base dei pareri espressi da tutti i membri dell'ACCP, in merito ai documenti sottoposti all'esame dell'Autorità stessa, prende atto delle decisioni condivise oggetto di consultazione.

La Regione assicura poi il concorso degli enti locali alla propria programmazione e favorisce la partecipazione delle organizzazioni economiche e sociali.

Nello specifico è previsto il contributo agli atti di programmazione strategica di:

- Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), organo di rappresentanza degli Enti Locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative;
- Patto per lo sviluppo (Unioncamere, Confindustria, Apilombardia, CDO, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, CNA, Casartigiani, CLAAI, Confagricoltura, Coldiretti, CIA, Confcooperative, Legacoop, AGCI, CGIL, CISL, UIL, UGL, ABI);
- Attori del Territorio: i documenti di programmazione sono presentati nei 12 territori provinciali ai principali attori territoriali per raccogliere osservazioni e rilanci.

5.9 Alcune considerazioni di sintesi

La Lombardia è un caso unico in Italia, e, per certi versi, anche vista dall'ottica della programmazione regionale appare tale. La sua dimensione demografica ed economica, come si è visto, la collocano al vertice delle regioni italiane, anche se è la regione in cui la differenza (positiva in termini aritmetici) fra livello di reddito e qualità della vita è maggiore. La diagnosi che implicitamente Regione Lombardia ne deriva è che ad incidere negativamente sulla qualità della vita è lo stesso vivace sviluppo economico, specialmente nelle modalità prevalenti negli anni del secondo dopoguerra e che pertanto si tratta di un problema connaturato all'essere la regione traino del Paese.

La terapia non è quindi, quella di rallentare i ritmi di sviluppo (oltretutto nell'ultimo decennio non ce ne sarebbe stato neppure necessità...) e contemporaneamente intervenire per far fronte ai problemi di tipo distributivo, ambientale e sociale, ma piuttosto quella di garantire la prosecuzione del ritmo di sviluppo degli anni '90 avendo contemporaneamente cura di intervenire su quelle carenze con le risorse che lo sviluppo stesso continuerà ad assicurare. Una linea di cauto riformismo, si potrebbe definire, prendendo a prestito il termine da altre discipline. Non stupisce, quindi, la critica che alcuni esponenti del mondo ambientalista muovono a Regione Lombardia in merito, ad esempio, alla politica infrastrutturale quando affermano che "circa le grandi infrastrutture la Lombardia ha intrapreso un percorso chiaro, ritenendo l'aumento del traffico una variabile indipendente (fondamentalmente ingovernabile) e scegliendo di assecondarlo anziché porsi questioni chiave (come si sposteranno i cittadini e le merci, in Lombardia e in Europa, quando le autostrade saranno pronte? (..) Con quale sviluppo del sistema insediativo è compatibile la dotazione infrastrutturale?)"⁵⁰.

Il mantenimento di un buon tasso di sviluppo nei prossimi anni è, quindi, indispensabile per il superamento dei colli di bottiglia e delle criticità, anche se queste a volte sono conseguenza dello sviluppo stesso. E' una impostazione che ormai molte regioni, di fronte alla crisi economica degli ultimi tre anni, implicitamente o meno condividono, ma che in Lombardia sembra solidamente consolidata.

⁵⁰ D. Di Simine (2010), "Una comunità politico-istituzionale con bassi livelli di coesione" in Lombardia 2010 – Rapporto di legislatura, Sezione Punti di vista, Ed. IRER 2010, p. 52

In Lombardia c'è tuttavia un altro fattore, presente anche nelle altre regioni del Nord ma che qui è più solido, ovvero la fiducia nelle capacità del sistema produttivo di trovare in sé le risorse e il dinamismo necessario per una nuova stagione di crescita. Ci sono buone ragioni, in verità, per nutrire fiducia in queste capacità, anche se il confronto fra la Lombardia e le altre regioni è spesso positivo purché sia condotto con le altre regioni italiane, mentre in termini di dinamismo (più che di livelli) il paragone europeo è meno tranquillizzante.

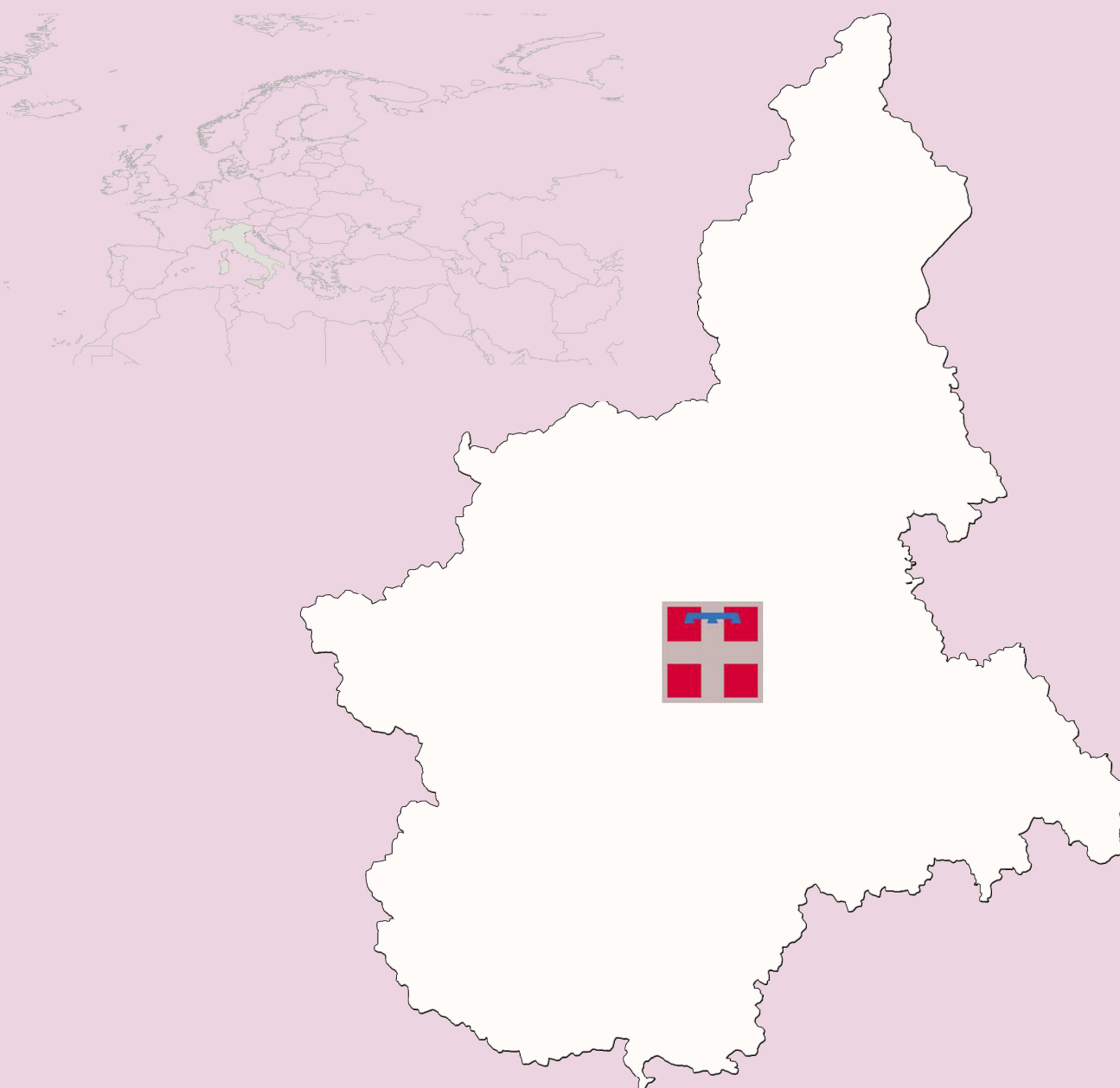
Da una diagnosi di questo tipo deriva la conseguente impostazione programmatica: il modello ha elementi di criticità, ma è fondamentalmente sano (il termine declino non è presente in alcun documento regionale) e quindi compito dell'autorità regionale è di operare per migliorare e rendere più fluido il funzionamento della "macchina lombarda": non si vuol intervenire quindi per cambiare o per indurre al cambiamento, ma piuttosto per rendere più agevole (con sostegno al credito, con semplificazioni burocratiche, con il favorire delle reti d'impresa,..) il percorso autonomamente deciso dagli imprenditori. E per certi aspetti si può riconoscere la stessa modalità di intervento anche negli interventi nel sociale, quando ci si preoccupa sempre di porre la scelta dell'individuo al centro della politica piuttosto che proporre con invadenza una produzione pubblica (di sanità, di welfare, di istruzione, ecc.) come unica soluzione realmente suggerita dal *policy maker*.

In apparente contraddizione con questa visione del ruolo regionale, sta una massa impressionante di strumenti di pianificazione (il solo PRS prevede 20 Programmi operativi, 91 Obiettivi Specifici, 347 Obiettivi Operativi da realizzare con 1800 Azioni) tutti molto dettagliati e puntuali nel rispetto dei tempi, caratterizzati dalla trasversalità (i PAR si intrecciano apparentemente con i Programmi Operativi) e da una fortissima integrazione, non solo auspicata ma realmente concretizzata.

Questo è forse l'elemento più caratterizzante l'esperienza lombarda di programmazione, una integrazione che si esercita nell'indebolire gli steccati settoriali (tanto tradizionali nella pubblica amministrazione quanto dannosi quando si vuole realizzare politiche incisive di fronte a problemi complessi) anche nella gestione dei Fondi europei e nazionali che hanno visto realizzare una struttura *ad hoc* che costituisce un esempio veramente interessante ma che può funzionare solo quando si disponga di una regia "forte" al vertice dell'ente.

Nel rapporto fra la programmazione generale dell'Ente e quella comunitaria si deve notare poi un forte impegno nel fare della prima il contenitore della seconda, tanto che la sua declinazione in Programmi Operativi (18 in tutto), Obiettivi specifici, Obiettivi operativi e Azioni vede in molti casi una vera e propria sovrapposizione fra la programmazione europea e quella regionale.

Questi elementi risulteranno probabilmente da domani punti di forza all'avvicinarsi della prossima stagione di programmazione europea e in una situazione di carenza grave di finanziamenti per lo sviluppo. La circostanza che tutta l'impostazione operativa della Regione sia ispirata ai criteri comunitari potrebbe essere in questo panorama un'ulteriore opportunità per il sistema lombardo.



L'esperienza della Regione Piemonte

6. L'esperienza della Regione Piemonte

Per lungo tempo, fino alla fine degli anni ottanta, le tradizionali immagini del Piemonte ruotavano attorno al rilevante peso del settore industriale, all'importanza della grande impresa manifatturiera e al fondamentale ruolo del capoluogo torinese. Negli ultimi decenni tale rappresentazione è andata modificandosi in conseguenza di una serie di processi di trasformazione che hanno determinato una riduzione di rilevanza del settore industriale nell'economia regionale (in termini di occupati e di valore aggiunto), un mutato ruolo della grande impresa (esemplificato dalle vicende che hanno contrassegnato la principale impresa manifatturiera piemontese ovvero la FIAT) nonché una accresciuta consapevolezza sulla rilevanza di aree territoriali per lungo tempo ritenute periferiche (e talora anche marginali) rispetto alla metropoli torinese. E' vero che tali fenomeni, soprattutto la terziarizzazione dell'economia e la crisi della grande impresa di stampo fordista, si sono manifestati in quasi tutte le aree economicamente mature, ma essi hanno inciso in maggior misura nella realtà piemontese poiché proprio su questi si era fondato gran parte di quella crescita economica che aveva caratterizzato per lungo tempo la regione. Il percorso di trasformazione avviatosi negli anni novanta ha evidenziato una maggior articolazione del territorio regionale in cui a fianco della metropoli torinese (rimasta elemento fondante dell'economia regionale nonostante le difficoltà che l'hanno segnata) emergono all'attenzione altri poli territoriali di sviluppo; alcuni di questi hanno acquisito negli anni recenti un peso ragguardevole grazie alla varietà dei loro contesti economici (è il caso di alcune zone del cuneese in cui sedi di multinazionali convivono con economie di piccola e media impresa) mentre altre realtà hanno registrato andamenti più discontinui ed altalenanti (è il caso di alcune economie distrettuali che hanno maggiormente subito gli effetti della competizione internazionale).

Per quel che concerne l'esperienza nel campo della programmazione regionale, il Piemonte presenta alcune peculiarità. Dopo una prima fase, immediatamente successiva all'istituzione della Regione, caratterizzata da un grosso impegno nell'avvio di politiche di programmazione regionale (con il suo punto di massima che può essere individuato nell'istituzione dei Comprensori), nella seconda metà degli anni ottanta è seguito un periodo di stasi e rallentamento determinato sia da una certa insoddisfazione rispetto ai risultati conseguiti, sia dall'irrigidimento procedurale degli atti di programmazione per cui questi ultimi finivano per risultare "superati" al momento della loro adozione. Il tentativo di rilanciare l'attività di programmazione avviato all'inizio degli anni novanta (l.r. 43/94), per quanto fondato su una articolata architettura organizzativa ed istituzionale, non ha sortito gli esiti auspicati; la maggior parte degli strumenti previsti dalla normativa regionale, anche quando effettivamente attivati, hanno infatti avuto vita faticosa e breve. A fronte di queste difficoltà si sono invece avviate e consolidate nel tempo le procedure e le logiche di programmazione connesse ai programmi di origine europea, e più recentemente quelle del Fondo Aree Sottoutilizzate (oggi Fondo Sviluppo e Coesione).

Nonostante i fondi strutturali promuovano interventi in gran parte circoscritti ad alcuni ambiti di *policy* (attività produttive, formazione, agricoltura), i diversi cicli di programmazione che si sono succeduti a partire dalla fine degli anni ottanta hanno dato origine ad articolate strutture regionali impegnate nella programmazione e attuazione dei programmi europei. Le sostanziali difficoltà incontrate nel predisporre un compiuto ed autonomo programma regionale di sviluppo (l'ultimo PRS adottato ai sensi della l.r. 43/94 risale al 1998) hanno pertanto trovato parziale risposta proprio nelle attività di programmazione che hanno accompagnato la realizzazione delle iniziative

promosse attraverso i fondi strutturali europei (e con il FAS-FSC nel periodo più recente). Nelle pagine che seguono, dopo un richiamo alle recenti caratteristiche dell'economia piemontese e alla normativa in materia di programmazione, verranno ricostruite le scelte e i percorsi che hanno condotto alla definizione dei principali programmi di sviluppo regionale (per il periodo 2005-2011).

6.1 L'analisi della realtà regionale

All'avvio del ciclo di programmazione dei fondi europei 2007-2013, il Documento Strategico Regionale (DSR) formulava una diagnosi abbastanza definita dello stato di salute del Piemonte⁵¹. Per quanto concerne l'economia regionale ed il settore produttivo in particolare, si sottolineava un generale processo di crescita ma a tassi di sviluppo modesti rispetto a quelli manifestati dalle altre principali regioni italiane. Le ragioni di questo fenomeno venivano principalmente ricondotte ad alcune caratteristiche della struttura produttiva regionale.

Nonostante l'economia piemontese, come quella di altre regioni, avesse infatti avviato da tempo un processo di terziarizzazione, la crescita economica appariva infatti ancora fortemente condizionata dai tradizionali motori di sviluppo ovvero dalle dinamiche dell'industria manifatturiera nei suoi settori più tradizionali che, seppur fortemente esposti alla concorrenza internazionale, costituivano ancora l'identità competitiva della regione. A titolo esemplificativo venivano richiamate le difficoltà in cui si dibattevano consolidati settori produttivi (quali il tessile-abbigliamento e l'automotive), la crisi della grande impresa (testimoniata dall'esperienza della Fiat) nonché i processi recessivi che investivano alcune economie distrettuali (ad es. il distretto del freddo del casalese). Il DSR non mancava tuttavia di sottolineare le capacità reattive del tessuto produttivo regionale evidenziando i segnali positivi che esso aveva manifestato nel periodo più recente ben evidenziati in alcuni indicatori quali: la presenza di un ampio ventaglio di imprese di medie dimensioni, l'avvio di significativi progetti in settori ad elevata intensità innovativa (l'aeronautica, le biotecnologie, ecc.), la crescita dei servizi alla produzione e l'export (seppur in un quadro in cui la quota regionale tendeva a ridursi rispetto all'aggregato nazionale). Ulteriori elementi qualificanti il sistema regionale erano inoltre individuati nei significativi investimenti di carattere infrastrutturale avviati in coincidenza con le olimpiadi invernali (2006), nelle rilevanti iniziative promosse nel campo dei beni culturali (esemplificate dal recupero della Reggia di Venaria) e nella costante crescita del settore turistico. Le analisi del sistema produttivo regionale elaborate nella seconda metà del decennio scorso nell'ambito degli studi di scenario svolti dall'Ires, tendevano a confermare questa diagnosi, fatta di ombre - con riferimento alla capacità di mantenere i livelli di prosperità registrati nel passato - ma anche di luci - quanto alle capacità di sopravvivenza espressa dal sistema regionale.

La diversificazione dell'economia piemontese nonché i suoi processi di trasformazione, oltre a far emergere le molteplici specializzazioni locali, hanno consolidato una lettura policentrica della regione. Numerosi studi svolti nell'ultimo ventennio hanno infatti rinforzato una lettura multipolare del territorio regionale piemontese, proponendone un'articolazione che ha attenuato per certi rispetto il ruolo egemonico per lungo tempo attribuito all'area metropolitana torinese. Quest'ultima, segnata da un profondo processo di transizione postfordista, ha certamente mantenuto dimensioni di assoluto rilievo (sia per popolazione che per valore aggiunto) ed una significativa capacità di attrazione nell'economia regionale. Nel contempo è tuttavia emersa una

⁵¹ Regione Piemonte, Documento Strategico Regionale Preliminare Regionale 2007-2013, approvato dal Consiglio Regionale nella seduta dell'11 ottobre 2005

maggior consapevolezza sul ruolo e le caratteristiche di altre realtà territoriali, segnate da originali percorsi di sviluppo e distinte aree gravitazionali. L'area della provincia cuneese, in cui convivono stabilimenti di multinazionali estere e sedi di multinazionali italiane (Alstom, Mondo e Ferrero), un vivace tessuto di piccole e medie imprese e la realtà enogastronomica delle Langhe, appare vocata ad un ruolo di cerniera sia con le regioni francesi che con la Liguria. Per contro, la zona posta a sud est (Novara, Biella, Vercelli, Verbania), in cui sono presenti alcuni dei tradizionali distretti produttivi recentemente segnati da alterne vicende, ha da tempo intessuto legami con l'area milanese soprattutto nelle sue regioni più limitrofe alla Lombardia. Il territorio della provincia di Alessandria, posta a sud della regione, anch'esso sede di alcuni importanti realtà distrettuali (quali ad es. l'orafa valenzano), grazie alla sua collocazione geografica tende a configurarsi come rilevante nodo logistico di rango europeo. Questa configurazione policentrica presenta vantaggi dal punto di vista della resilienza del sistema regionale rispetto agli urti provocati dalla globalizzazione e dalla crisi, consentendo di contenere le conseguenze negative legate al nuovo contesto e di individuare elementi utili per una ripresa dell'economia regionale.

All'interno di questo quadro generale, le già citate analisi svolte dall'Ires, proponevano tre possibili scenari di medio-lungo termine del sistema regionale. Il primo scenario – definito di “deriva inerziale” – era fondato sulla difesa degli equilibri del passato ovvero sui tradizionali motori di sviluppo costituiti dalla base manifatturiera esistente, già parzialmente impegnati da processi di razionalizzazione organizzativa e di innovazioni *cost-saving*. Il secondo scenario – “rafforzamento internazionale delle competenze” – si reggeva sull'ipotesi di una fertilizzazione positiva tra industria e servizi in modo da arricchire la qualità dei processi e dei beni prodotti e sulla promozione di specializzazioni produttive ad alto contenuto tecnologico. Nel terzo scenario – “maturità creative” – si immaginava una trasformazione accelerata verso un sistema economico basato sui servizi alla persona, sui consumi culturali, sul turismo e il tempo libero e più in generale sulle attività di terziario (al servizio di imprese e famiglie) con un baricentro dello sviluppo che contava più sulla domanda interna che non su quella internazionale. Naturalmente, nessuna delle ipotesi prospettate si è compiutamente realizzata ma la crisi avviatasi nel 2008 ha ovviamente avvalorato in maggior misura il primo scenario.

6.2 La normativa sulla programmazione ed il Piano di Sviluppo Regionale

Nonostante le profonde trasformazioni istituzionali registrate dalle Regioni nel corso dell'ultimo ventennio, le procedure di programmazione della Regione Piemonte hanno ancora oggi il proprio riferimento legislativo nella l.r. n. 43 “*Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali*” del 18 ottobre 1994. Il provvedimento venne approvato in un periodo che, con lo sguardo di oggi, può essere considerato “di transizione”, ovvero di passaggio dalla programmazione “strutturata” fondata sull'esperienza comprensoriale, che caratterizzò la fase costituente e le prime legislature regionali, e l'inizio di una nuova stagione avviata negli anni novanta e affermata nel primo decennio del secolo, in coincidenza con l'avvio della programmazione dei fondi strutturali europei. Questa collocazione segna chiaramente la legge alla quale vengono affidati due compiti: da una parte adeguare la struttura della programmazione regionale ai provvedimenti di natura istituzionale che avevano reso inefficace l'architettura programmatoria precedente; dall'altra predisporre strumenti atti a governare processi di governo multilivello, allora ancora in evoluzione. Le implicazioni di questi ultimi nuovi processi si sarebbero palesate soprattutto nel decennio successivo e saranno affrontate con strumenti programmatori

condizionati dal livello centrale e comunitario che hanno finito per relegare nell'ombra la struttura programmatica proposta dalla legge.

E' inoltre opportuno ricordare che nello stesso anno in cui viene approvata la l.r. 43/94, la Regione Piemonte approva anche l.r. 45/94 "Norme in materia di pianificazione del territorio: modifiche alla L.R. 5 dicembre 1977, n. 56 e s.m.i. e alle LL.RR. 16 marzo 1989 n. 16 e 3 aprile 1989 n. 20". L'approvazione, quasi contemporanea, delle due leggi marca la separazione tra la dimensione territoriale e la dimensione economica nella programmazione regionale. La legge 43/94 sottolinea, in modo specifico già nel titolo, la propria materia d'intervento nella "programmazione degli investimenti" regionali. La legge 45/94, senza abrogare l'originaria legge urbanistica (la nota "riforma Astengo"), ne adegua la strumentazione riconoscendo gli ambiti di pertinenza dei nuovi soggetti locali a partire dalle Province le cui competenze hanno assunto un ruolo nuovo in seguito all'entrata in vigore del nuovo ordinamento sulle autonomie locali (L. 142/90). La revisione del quadro legislativo in materia di pianificazione territoriale nasceva anche dalla necessità di prevedere e dare regole per la costruzione di un Piano Territoriale Regionale - non previsto dalle norme programmatiche degli esordi che riconoscevano al piano comprensoriale una valenza territoriale "regional-comprensoriale" - che costituisse un quadro di riferimento per tutte le politiche che interessano il territorio, in particolare per i piani di settore che, a partire dagli anni '80, si erano moltiplicati in risposta al progressivo dilatarsi delle competenze regionali e spesso secondo direttrici separate. Le due leggi produrranno ciascuna uno strumento di governo regionale: per la programmazione, il Programma di Sviluppo Regionale, approvato nel 1998, per la pianificazione, il Piano Territoriale Regionale, approvato nel 1997. I due strumenti sono stati tuttavia elaborati in autonomia e con scarsissima integrazione e condizionamento reciproco.

Nonostante il modesto impatto avuto dalla l.r.43/94 pare comunque opportuno esaminarne i tratti essenziali per comprenderne le logiche di intervento e i principali esiti. La legge disciplina gli aspetti fondamentali della programmazione regionale ed è articolata in quattro parti/titoli. Il Titolo I formula i principi generali ed individua le procedure ed i soggetti della programmazione. Alle procedure di programmazioni sono affidati una serie di obiettivi che possono essere letti come il tentativo di affrontare i problemi che solitamente minano qualsiasi azione programmatica dell'attore pubblico: promuovere il coordinamento delle politiche settoriali e favorire il coordinamento territoriale degli interventi; favorire il concorso degli operatori pubblici all'attuazione degli obiettivi di programma; promuovere la realizzazione di un sistema di collaborazione tra enti autonomi, i quali peraltro operano, di norma, in regime di interdipendenza reciproca (art. 2).

In modo analogo ad altre leggi regionali sulla programmazione, anche quella piemontese incardina l'attività programmatica sul Programma di Sviluppo Regionale (PSR), individuando in quest'ultimo lo strumento attraverso cui la Regione stabilisce il complesso degli indirizzi, delle direttive e delle prescrizioni da porre a fondamento dell'attività legislativa e nell'esercizio di quella amministrativa. Il Titolo II della norma è destinato pressoché interamente a disciplinare i contenuti e le procedure di formazione e approvazione di questo strumento. Al PRS viene affidato il compito di definire la strategia di sviluppo regionale attraverso un processo conoscitivo del territorio e di valutazione delle risorse, registrando le decisioni e le istanze emerse dagli attori e nei diversi settori in cui si articola l'azione regionale. Il percorso procedurale previsto per la sua formulazione ne enfatizza il possibile ruolo di strumento di governo al servizio della Giunta. Infatti, da un lato si prevede che all'inizio della legislatura la Giunta valuti l'opportunità di rielaborare, modificare o prorogare il PRS vigente (in eventuale connessione con il documento programmatico presentato al momento del suo insediamento) e dall'altro si afferma esplicitamente che la durata del PRS coincide con la

validità degli obiettivi politici posti a suo fondamento (art 7). Il Programma Regionale di Sviluppo, in questa nuova formulazione, non doveva essere più un "Piano" come definito nella precedente legge (la programmazione tipica degli anni '70 caratterizzata da numerose "rigidità" procedurali), ma un "Programma" di azioni per incentivare uno sviluppo credibile e complessivamente sostenibile del Piemonte. Inoltre, sotto un profilo più operativo, doveva trovare un collegamento più agevole fra programmazione di bilancio e scelte di governo, tramite lo sviluppo di un innovativo "Sistema di Aiuto alle Decisioni". L'azione tra Bilancio e Programmazione avrebbe dovuto delineare gli interventi relativi agli investimenti, alle scelte di cofinanziamento regionale/statale, agli Accordi di programma. Nonostante questa sua rinnovata definizione, negli anni successivi all'approvazione della l.r. 43/94, il PRS tende a rivestire un ruolo sempre meno strategico limitandosi ad essere un utile documento conoscitivo/informativo – più tecnico che politico – che alla fine si limita a registrare decisioni prese "a latere". A ciò contribuisce anche il fatto che la redazione ed elaborazione del PRS richiede una notevole mole di lavoro e di tempo (gran parte dedicata alla fase di analisi e di consultazione degli attori sociali) per cui quando il PRS arriva al traguardo tende ad essere in gran parte superato. In altre parole, i tempi delle politiche regionali e i tempi del PRS tendono ad essere palesemente disallineati. Anche il necessario raccordo tra obiettivi programmatici (individuati dal PRS) e bilancio (annuale e pluriennale), promosso dalla nuova legge regionale, si affievolirà sempre di più nel tempo. Nell'esperienza piemontese gli effetti dell'attività programmatica incardinata sul Programma di Sviluppo Regionale risultano pertanto deludenti: dall'entrata in vigore della legge viene infatti approvata una sola versione dello strumento (nel 1998) e tale esperienza non viene più riproposta. A partire dal 2000, il nuovo documento di Programmazione generale, che di fatto sostituirà il PRS, diventa il Documento di Programmazione economico – finanziaria regionale (DPEFR) reso obbligatorio per le Regioni dal decreto legislativo 76/2000, ma il problema di un raccordo forte tra documenti di programmazione e bilanci rimane. Tale questione è stata oggetto di riflessione anche della Corte di Conti (Sezione regionale del Piemonte) nella sua "Relazione sulla gestione finanziaria e l'attuazione delle politiche regionali in Piemonte - esercizio finanziario 1999. Una delle possibili soluzioni allora evidenziate dalla Corte era quella di " ... ritenere che il DPEF regionale possa essere il tratto di unione tra il bilancio annuale di previsione e il Programma regionale di sviluppo". Nel contempo, sulla base della legislazione vigente, la Corte ipotizzava che il PSR potesse diventare "...il programma politico con il quale l'Esecutivo regionale si insedia, ciò in ragione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale", in quanto, la necessaria partecipazione della funzione di programmazione all'Assemblea regionale veniva comunque garantita dall'approvazione del DPEFR. Tale suggerimento non ha tuttavia innescato alcun cambiamento mentre la funzione di programmazione strategica regionale viene sempre più svolta dai principali documenti programmatici relativi ai Fondi europei (FESR, FSE etc.).

Una delle parti più originali e innovative della l.r. 43/94 è rappresentata dal Titolo III con il quale si istituisce e regola il Fondo Investimenti Piemonte. Il FIP è uno strumento finanziario direttamente finalizzato all'attuazione degli investimenti previsti dal PRS; esso è alimentato da diverse fonti, tra cui: non meno dell'80% delle somme provenienti dal gettito addizionale di cui all'art. 6 della legge 158/1990 ed i proventi di eventuali alienazioni patrimoniali. La norma prevede che il Fondo agisca erogando prestiti in conto capitale da rimborsare entro 10 anni (è in sostanza un fondo rotativo) al fine di sostenere la realizzazione di progetti degli enti locali (o di altri soggetti pubblici e privati) che rientrano nei campi di intervento individuati dal PRS o suoi aggiornamenti. Il FIP prende effettivamente avvio l'anno successivo all'approvazione della legge regionale, ma avrà vita breve. Infatti, il primo programma di investimenti FIP parte nel 1995 e si conclude nel '98 (anno in cui si concluderà di fatto anche l'esperienza di redigere il Piano di Sviluppo Regionale) con

un investimento complessivo di circa 265 milioni di lire. Anche il FIP, tuttavia, di fatto si sgancia dagli obiettivi del PRS - per il breve periodo di programmazione (1995-1998), e quindi dal progetto originario previsto dalla legge 43/94 (legame con il PRS e come Fondo rotativo capace di creare nuovi investimenti).

Il Titolo IV della legge piemontese è infine dedicato alle strutture organizzative e prevede, per usare il linguaggio odierno, strumenti di *governance* multilivello con l'obiettivo di conciliare le istanze provenienti da una pluralità di soggetti, istituzionali e non, e di aumentarne le interazioni. A tal fine la norma prevede l'istituzione di tre strutture consultive:

- il Coordinamento per la programmazione, finalizzato a favorire una più forte interazione fra le Direzioni regionali che sovrintendono alle diverse politiche;
- le Conferenze di programmazione, il cui obiettivo risiede nell'attivare una più stretta relazione tra istituzioni afferenti ai diversi livelli di governo (in particolare tra Regione e Province);
- il Consiglio Regionale dell'Economia e Lavoro (CREL) al fine di facilitare un miglior rapporto con gli attori economici e sociali presenti sul territorio.

Le strutture previste, alla prova dei fatti, si sono dimostrate di difficile organizzazione, parzialmente superate e sostituite da un lato dalle strutture e sedi di coordinamento indicate, nei diversi cicli di programmazione, dalla normativa europea relativa alla programmazione dei fondi europei (e da ultimo del Fondo Aree Sottoutilizzate, oggi Fondo di Sviluppo e Coesione) e dall'altro, in tempi assai recenti, dal Consiglio delle Autonomie Locali (CAL).

In sintesi, tutte le componenti del disegno programmatico previsto dalla l.r. 43/94 hanno avuto vita breve. Le ragioni che hanno contribuito a rendere difficoltosa una efficace attuazione della legge regionale e, in particolare, a ridurre la "centralità" del Programma di Sviluppo Regionale sono molteplici, ma soprattutto hanno concorso a tale risultato importanti condizionamenti di contesto. Proviamo a sistematizzarne alcuni:

- l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999, riportante le disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni, in seguito al quale gli obiettivi e le indicazioni politico programmatiche dei Presidenti hanno teso a trasformarsi in orientamenti programmatici coincidenti con il periodo del mandato del Presidente, così da supplire di fatto all'assenza del PRS;
- la perdurante assenza di un ordinamento definito della finanza regionale che rendeva impossibile una programmazione pluriennale delle risorse;
- la riforma degli strumenti di finanza pubblica regionale (l.r. 7/2001 "Ordinamento contabile della Regione Piemonte") i quali, nel tentativo di pervenire a un superiore controllo e razionalizzazione della spesa (attraverso il Documento di programmazione economico-finanziaria) hanno tuttavia evidenziato grandi difficoltà in parte legate alle ragioni esposte nel punto precedente;
- l'introduzione, a livello comunitario, di programmi pluriennali destinati ad ambiti territoriali predefiniti, come le cosiddette aree a declino industriale o zone di sviluppo rurale (aree Obiettivo 2 e 5b nella programmazione 1994-1999 dei fondi strutturali europei, aree Obiettivo 2 e phasing out nella programmazione 2000-2006) che hanno finito per inglobare le varie forme di schemi programmatici di sviluppo in uso in precedenza;
- l'introduzione e il consolidamento, a livello nazionale di specifici strumenti di programmazione negoziata – quali l'Intesa Istituzionale di Programma e gli Accordi di

Programma Quadro – volti a innovare le procedure di programmazione da seguire per l'impiego dei fondi nazionali che insieme ai precedenti si sono sostituiti agli strumenti di programmazione ordinaria;

- l'avvio di strumenti di programmazione per lo sviluppo locale destinati ad aree territoriali di livello sub-regionale (patti territoriali, contratti d'area, programmi territoriali integrati, ecc.) che assegnano un ruolo crescente ai soggetti locali; la caratteristica comune di questi strumenti risiede nel fatto che le risorse finanziarie ad essi destinati devono essere programmate sulla base di procedure negoziali da sviluppare coinvolgendo differenti centri decisionali e attori locali, ovvero avvalendosi di logiche e modalità di intervento per molti aspetti inedite rispetto all'agire tradizionale dell'operatore pubblico, che male si attagliano ai precedenti modelli di programmazione regionale.

A modificare completamente la logica programmatoria regionale, come vedremo meglio nelle parti successive, è la nuova politica di coesione comunitaria, avviata con il nuovo secolo, che definisce non solo gli obiettivi e le regole necessarie all'accesso ai fondi strutturali comunitari e al Fondo per le Aree Sottoutilizzate (ora FSC), ma condiziona in notevole misura i percorsi della programmazione regionale

6.4 I documenti della programmazione

A partire dal 2005 prende avvio un nuovo ciclo di programmazione nazionale e regionale in coerenza con quello comunitario per il periodo 2007-2013. Il nuovo processo di programmazione, pur non entrando in contraddizione con la legge regionale di programmazione piemontese n. 43/94, ha una diversa impostazione, notevolmente condizionata da procedure e logiche programmatiche predisposte in ambito nazionale ed europeo. La "Nuova politica di coesione" comunitaria poneva per la prima volta agli Stati Membri l'obbligo di dotarsi di "Quadri di Sviluppo Nazionali" di riferimento per l'elaborazione dei rispettivi programmi operativi. Nell'esperienza italiana, Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e coesione (DPS) ha interpretato tale impegno come rinnovata opportunità di confronto e di condivisione delle rispettive istanze fra i settori dell'amministrazione centrale e le Regioni: nell'Intesa della Conferenza Unificata Stato-Regioni del 3 febbraio 2005 le Regioni italiane sono state, pertanto, chiamate a redigere ciascuna il proprio Documento Strategico Regionale (DSR), preconditione per pervenire all'adozione di un Quadro Strategico Nazionale (QSN) in grado di definire la strategia da perseguire con la politica di coesione.

Il processo definito in quegli anni sottolinea il valore che, a tutti i livelli, viene assegnato alla programmazione come strumento di dialogo, partecipazione e concertazione dei vari soggetti coinvolti definendone in maniera precisa le competenze di ogni livello di governo.

Se la politica di coesione comunitaria, in attuazione della strategia di Lisbona, assume alcune priorità che diventano cogenti anche per la programmazione nazionale e regionale, a livello nazionale il QSN è il documento di indirizzo strategico che indica obiettivi, priorità e regole validi per l'intera politica regionale di sviluppo, sia quella di derivazione comunitaria, sia quella di origine nazionale. L'obiettivo è quello di promuovere una *vision* comune, pur mantenendo separati i contributi finanziari e programmatici dei diversi strumenti. Dal punto di vista finanziario l'integrazione si realizza attraverso la previsione di un Quadro Unico Finanziario e, coerentemente con quanto previsto per i fondi europei, viene operata la scelta, di concerto con amministrazioni

centrali e regionali, di “settennalizzare” le risorse destinate al Fondo Aree Sottoutilizzate, per un periodo pari e coincidente con quello della programmazione dei fondi strutturali (2007-2013).

Il QSN definisce il processo di programmazione della politica regionale unitaria (comunitaria e nazionale) attraverso:

- un livello di programmazione della strategia specifica, da adottarsi da parte di ogni amministrazione centrale e regionale;
- un livello di attuazione, ossia i Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR FESR, POR FSE e PAR FAS).

A livello regionale, si avvia in Piemonte un processo di elaborazione programmatica che trova origine (sotto il profilo dei contenuti) nel *Programma di legislatura* (2005), per poi tradursi negli anni successivi, in coerenza con le indicazioni comunitarie e nazionali, in una articolata struttura che può essere suddivisa in diversi livelli e componenti. Di seguito proviamo ad illustrare i passaggi fondamentali.

Il livello strategico/programmatico

- Il *Programma di legislatura* (maggio 2005) è il principale documento strategico regionale di riferimento per tutti gli altri documenti; esso contiene gli indirizzi programmatici basati sull'adozione dei principi di Lisbona e Göteborg, sull'evidenziazione della fisionomia policentrica della regione – da cui consegue la necessità di valorizzazione delle differenti identità e vocazioni del territorio, anche con riferimento alle specifiche capacità di relazionarsi con le limitrofe regioni italiane ed europee – e sulla necessità di un rafforzamento delle capacità istituzionali dell'Ente;
- il *Documento Strategico Preliminare 2007-2013* (approvato dal Consiglio regionale l'11 ottobre 2005) risponde all'esigenza immediata di fornire il contributo regionale alla formulazione del Quadro Strategico Nazionale e orienta le politiche regionali in materia di investimenti comunitari. Nel documento sono espressi gli orientamenti strategici della Regione, individuandone gli assi strategici, gli obiettivi e le priorità d'intervento per la politica di coesione;
- il *Documento di Programmazione Strategico-Operativa per la politica di coesione 2007-2013* (approvato dal Consiglio regionale il 21 dicembre 2006) funge da documento-ponte tra il livello strategico e quello operativo. A partire dalla *vision* e dagli obiettivi strategici indicati nel DSR preliminare, il DPSO indirizza il percorso della programmazione regionale in strumenti di programmazione più operativi, declinando le priorità della politica regionale di coesione unitaria in linee progettuali che trovano attuazione nella programmazione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali (risorse della politica regionale comunitaria – incluse quelle destinate allo sviluppo rurale –, risorse della politica regionale nazionale – FAS – e risorse ordinarie nazionali e regionali convergenti verso gli obiettivi della politica regionale). Il DPSO piemontese si discosta dai documenti di programmazione operativa di altre regioni e, per il rigore con cui delinea il processo della programmazione regionale sia nelle connessioni tra i diversi strumenti che nella progressione cronologica e sequenziale degli stessi, è valutato positivamente sia a livello comunitario che governativo, tanto da essere indicato, dall'amministrazione centrale, come modello per le altre regioni che giungeranno successivamente alla definizione dei loro processi.
- il *Documento Unitario di Programmazione* (approvato il 21 luglio 2008) viene elaborato in ottemperanza agli indirizzi contenuti nella deliberazione CIPE 166 del 2007 che subordina

l'accesso da parte delle Regioni alle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate all'approvazione di un documento di programmazione unitario e di strategia specifica della politica regionale, in cui le risorse FAS rappresentino parte integrante della programmazione 2007-2013, e che indichi gli elementi per la definizione del Programma Attuativo Regionale dei fondi FAS. In realtà la funzione programmatica che viene chiesta al DUP è molto simile a quella già definita nel DPSO, tant'è che altre regioni chiedono l'accesso ai fondi FAS facendo riferimento al proprio documento strategico-operativo già predisposto. La stesura in Piemonte di un ulteriore documento allunga i tempi di approvazione e di richiesta di accesso ai fondi FAS; infatti il DUP, in molti casi, viene approvato quando già erano operanti i programmi operativi regionali dei fondi strutturali *P.O.R. F.E.S.R.*, *P.O.R. F.S.E.*, *Programma di Sviluppo Rurale*, approvati nel 2007.

Il livello operativo

- i *Programmi Operativi Regionali (P.O.R. F.E.S.R., P.O.R. F.S.E., Programma di Sviluppo Rurale)*, sono documenti di programmazione attuativa che declinano la strategia della politica regionale definita nel DPSO, attraverso obiettivi prioritari e misure, ricorrendo all'utilizzo di fondi strutturali;
- il *Programma Attuativo Regionale dei Fondi Aree Sottoutilizzate (PAR FAS, adottato il 6 ottobre 2008)* è il programma attuativo dei fondi FAS, contenente i profili operativi atti ad esplicitare, sul piano realizzativo e delle modalità di attuazione, i contenuti della programmazione strategica contenuta nel DUP.

A queste due componenti, per molti aspetti legate alle logiche e alle procedure dei fondi europei e comuni alle altre Regioni (ad eccezione del DPSO), nell'esperienza piemontese si collega un ulteriore fondamentale elemento, connesso all'avvio del processo di elaborazione del nuovo Piano Territoriale Regionale. Infatti, all'approvazione del *Documento Strategico Preliminare Regionale* il 14 novembre 2005 segue a stretta misura, ed è ad esso integrato, quella del *Documento programmatico "Per un nuovo Piano Territoriale Regionale"*, evidenziando come il nesso tra programmazione strategica e governo del territorio, valore diffusamente riconosciuto ma scarsamente praticato, viene considerato ineludibile. Il DSR, in quanto documento processuale, accoglie e coordina le pianificazioni di tutti i settori e le proposte d'intervento derivanti dai territori e fornisce orientamenti programmatico-territoriali di riferimento per il governo e la *governance*, in maniera integrata e connessa agli strumenti strategici territoriali.

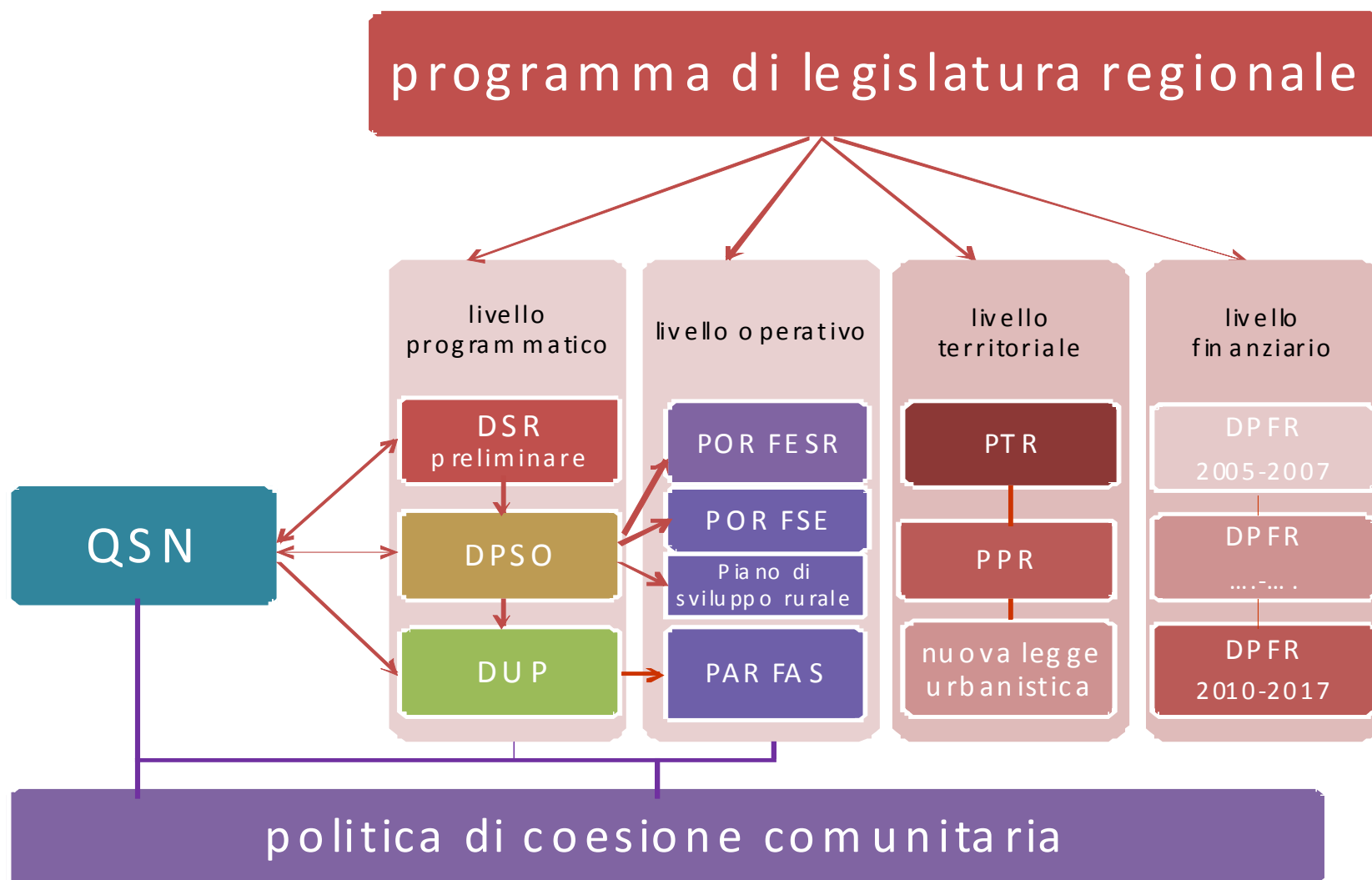
Il *Documento programmatico per un nuovo Piano Territoriale Regionale* è il documento cardine del processo di revisione della strumentazione di pianificazione territoriale; si tratta di un documento programmatico e strategico volto a coniugare la programmazione economico-finanziaria con gli indirizzi e gli obiettivi delle politiche territoriali regionali, in coerenza con le indicazioni comunitarie espresse nello *Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE)* e nelle raccomandazioni di policy di *Espan 2006*. Gli strumenti del processo di pianificazione regionale sono il *Piano Territoriale Regionale (PTR)* che sarà approvato nel 2011, e il *Piano Paesaggistico Regionale (PPR)*. Quest'ultimo, redatto in ottemperanza all'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio (2000) e del Codice dei Beni Culturali del Paesaggio (2004), pur con una propria autonomia, è stato pensato come organicamente coordinato con il PTR in un unico processo pianificatorio, e integrato con i piani territoriali di tutti i livelli. Adottato ad agosto 2009, non è stato ancora approvato.

Terzo elemento dell'architettura della strumentazione di pianificazione territoriale di quegli anni è la proposta di legge urbanistica regionale *Legge della pianificazione per il governo del territorio* che avrebbe dovuto sostituirsi alla legge 56/77 secondo la logica di costruzione di una strumentazione urbanistica regionale unitaria e coerente con i processi di programmazione e di regolamentazione del più ampio concetto di "governo del territorio" al posto del tradizionale concetto di "assetto del territorio", quale materia concorrente dei poteri legislativi dello Stato e delle Regioni da applicarsi a tutti i livelli di pianificazione, così come previsto nella riforma del titolo V della Costituzione. La proposta di riforma non ha tuttavia trovato approvazione nella precedente legislatura regionale (l'attuale amministrazione regionale sta discutendo in Consiglio una diversa proposta di legge, assai diversa da quella precedentemente avanzata).

La dimensione territoriale sollecitata dalla Unione europea, attraverso l'individuazione di sistemi locali capaci di attivare progetti di territorio, ha portato, inoltre, alla sperimentazione di Programmi Territoriali Integrati al fine di sollecitare (a partire da un bando regionale del 2006) localmente la proposizione di progetti territoriali strategici in grado di contribuire alla territorializzazione delle strategie regionali.

L'architettura del processo programmatico avviato prevede infine un'ultima componente, il livello finanziario, che ha nel Documento di programmazione economica e finanziaria regionale il suo elemento principale. La figura della pagina successiva riassume i diversi tasselli del percorso programmatico messo in campo con l'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013.

Fig.6.1 L'articolazione dei programmi regionali



6.5 Il Piano Territoriale Regionale (PTR)

All'avvio della nuova stagione programmatoria, nel 2005, lo strumento territoriale di riferimento per tutte le politiche inerenti il territorio piemontese era il Piano Territoriale approvato nel 1997. Il Piano risultava inadeguato rispetto alla complessità dello scenario di riferimento, derivante dalla collocazione del Piemonte in un'area internazionale ad alta competitività, e alla necessità di attivare sistemi di riequilibrio dei caratteri economici e sociali della Regione profondamente modificati rispetto al passato. Il confronto con le proposte progettuali delle regioni contermini nell'area padana, con gli effetti delle politiche europee e con il principio di sussidiarietà istituzionale introdotto dalle riforme amministrative degli anni Novanta e dalla riforma degli assetti istituzionali, imponeva un diverso approccio strategico di governo del territorio teso, soprattutto, a superare l'antinomia tra pianificazione e programmazione.

Partendo dall'assunto, dichiarato e sostenuto dalla politica regionale comunitaria, che la pianificazione territoriale non può essere separata dalle strategie di sviluppo sociale, economico e ambientale, coerentemente con il processo programmatorio in costruzione in Piemonte, si affronta la definizione di nuovi strumenti di pianificazione territoriale con un approccio strategico.

Il documento *Per un nuovo Piano Territoriale Regionale* è lo strumento programmatico finalizzato alla redazione del nuovo strumento di governo del territorio regionale; esso prende avvio dalla presa in carico delle fondamentali dinamiche e delle criticità del sistema regionale allo scopo di individuare i possibili obiettivi strategici che il PTR dovrà tradurre in termini territoriali.

La costruzione del PTR viene operata a partire dalla evidenziazione, interpretazione e valutazione in termini di potenzialità della trama socio-economica e territoriale, che rileva un nuovo policentrismo emergente dai territori, che si affianca alle polarità consolidate o si sostituisce a quelle che stanno mostrando inadeguatezza rispetto alle sfide competitive con altri territori più agguerriti. L'obiettivo è quello di individuare, quindi, una dimensione territoriale non banale dal punto di vista della significanza, con un'appropriata massa critica sia dimensionale che di potenzialità progettuale, su cui declinare le tipologie di sostegno e metterle a sistema in una logica di sviluppo regionale complessiva.

Il PTR propone un'articolazione per *Ambiti di Integrazione Territoriale* (AIT). Individuati e definiti nel PTR, gli AIT rappresentano aggregazioni territoriali, di dimensione intermedia tra quella comunale e quella provinciale, costruiti a partire dal riconoscimento di relazioni locali definite "in base ad un relativo auto contenimento dei flussi che sono causa ed effetto di tali legami"; le relazioni di prossimità sono spesso costruite su componenti patrimoniali territoriali, valori e risorse comuni, attraverso cui in modo significativo e ricorrente sono stati promossi ed elaborati nel tempo progetti condivisi di sviluppo locale. Gli AIT rappresentano il supporto territoriale alle fasi diagnostiche, valutative e strategiche del PTR in relazione alle scelte di sviluppo a livello locale. I 33 AIT individuati sono considerati nodi complessi della rete regionale, all'interno dei quali si collocano i nodi di varie reti sovra locali (infrastrutturali, produttivi, di patrimonio monumentale o ambientale, ...); le relazioni materiali e immateriali che legano tra loro gli AIT vengono trattate come reti, facendo sì che, in tal modo, la rete degli AIT venga trattata come "rete delle reti".

La rete dei sistemi territoriali locali della regione necessita, però, di essere gestita ad un livello mesoterritoriale ovvero per aree vaste la cui potenziale messa a sistema può conferire una capacità di presenza strategica più solida a tutti i localismi componenti. Le ricerche condotte da IRES e ITATEN nel corso degli anni novanta avevano già suggerito una suddivisione per "quadranti", che trovava fondamento nella storia dei processi insediativi e in talune omogeneità

morfologiche. Questa rappresentazione trova ulteriori elementi di giustificazione nei processi evolutivi in atto se si considerano fenomeni come la forte gravitazione che il quadrante Nord-Est risente dal sistema metropolitano centro padano, l'attuazione dell'area metropolitana che investe l'intero quadrante Nord-Ovest, la vitalità del quadrante cuneese e le possibilità di rilancio del quadrante Sud-Est da auspicabili dinamismi della portualità ligure. Fenomeni di policentrismo emergente che la pianificazione regionale deve governare. I *Quadranti territoriali* rappresentano gli ambiti di pianificazione strategica regionale e devono avere soprattutto la funzione di fornire la "cornice" ai progetti di territorio, individuandone l'articolazione territoriale, le dotazioni strutturali, gli scenari, le strategie e i progetti presenti. La visione per Quadranti non deve indurre alla separazione territoriale bensì alla loro integrazione al fine di evitare dannose duplicazioni in territori diversi di progetti strategici simili e con la funzione di unificare le visioni settoriali dei dipartimenti regionali.

La coesione territoriale è il frutto di una combinazione tra una riduzione dei divari territoriali in termini di dotazioni e una equità nelle possibilità di occasioni di sviluppo. Tale obiettivo va perseguito attraverso il coordinamento delle politiche a scala regionale e sovraregionale, ma non può prescindere da forme di azione locale capaci di far accedere i territori ad una auto-organizzazione dei processi di sviluppo. Ciò comporta il rilevare "dal basso" il mosaico delle vocazioni territoriali che dovranno incontrare, confrontarsi e dialogare con lo schema di riferimento che la Regione fornisce "dall'alto" con i propri documenti di programmazione economica. Il processo di pianificazione territoriale nel periodo di programmazione 2007-2013 evidenzia, pertanto, due livelli di riferimento⁵²:

- la scala interregionale, cui far riferimento per l'individuazione di progetti strategici caratterizzanti il territorio piemontese in un contesto più ampio;
- la scala locale, al fine di far leva in forma selettiva sui, fortunatamente molti, punti di eccellenza disseminati sul territorio regionale.

6.6 La programmazione operativa

Nel passaggio dal periodo di programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 e 2007-2013, nonostante la minore disponibilità di risorse, il Piemonte riesce a mantenere una significativa quota di finanziamento comunitario disponibile e, tra le regioni italiane dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", ovvero le regioni del centro-nord, è quella che dispone dell'ammontare più elevato di risorse: circa 827 milioni di euro distribuiti tra P.O.R. F.E.S.R. e P.O.R. F.E.S., cui si aggiungono le quote di Stato e Regione.

Le risorse complessivamente messe a disposizione del Programma F.E.S.R. sono di circa 1.077 milioni di euro, per il Programma F.S.E. di circa 1.008 milioni di euro; per entrambi i programmi attribuibili per il 39,5% a fondi comunitari, 46,5% a finanziamenti statali e 14% a risorse regionali.

Il Programma Operativo Regionale FESR

L'obiettivo generale del POR. FESR. piemontese punta sull'innovazione come l'elemento principale per sviluppare capacità di adattamento del sistema regionale ai repentini cambiamenti indotti dall'interdipendenza dei sistemi economici, alla luce dell'analisi del contesto socioeconomico

⁵² Per una maggiore specificazione, vedere: Conti S. e Salone C. (2011), *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*. IRES, Torino

regionale e della passata esperienza di programmazione dei fondi strutturali. L'obiettivo generale viene declinato in quattro obiettivi specifici a cui corrispondono i quattro Assi del Programma.

Il punto focale dell'azione dell'Asse I *"Innovazione e transizione produttiva"* è il rafforzamento della competitività del sistema regionale attraverso un maggior sostegno alla promozione della ricerca e dell'innovazione, declinato in obiettivi specifici e operativi che puntano alla concentrazione della ricerca in settori ad alto potenziale, rafforzando la cooperazione tra pubblico e privato (impresa e Università), a promuovere azioni di accompagnamento all'innovazione anche in vista di un inserimento del sistema regionale della ricerca all'interno di network internazionali e attivare strumenti finanziari finalizzati a facilitare gli *spin-off* nel campo della ricerca.

L'Asse II *"Sostenibilità ed efficienza energetica"* punta alla riduzione della dipendenza dalle fonti tradizionali e alla diffusione di quelle rinnovabili con particolare attenzione alle imprese localizzate nel territorio piemontese, dal momento che la situazione energetica regionale influenza significativamente le potenzialità di crescita, esponendo le aziende ad aumenti di costi energetici e con pesanti ricadute sul contesto ambientale.

L'Asse III *"Riqualificazione territoriale"* è dedicato alla promozione della vocazione dei territori; infatti, considerando le differenze territoriali della Regione, si propone una serie di interventi rivolti, da un lato, all'area metropolitana di Torino, dall'altra, ai sistemi urbani del territorio piemontese. Le misure dell'Asse III intervengono in favore delle aree urbane dei comuni della Regione, con particolare attenzione ai capoluoghi di provincia, che presentano, con specifiche caratteristiche e differenziazioni, elementi problematici comuni e punti di forza, anche al fine di rafforzare un modello policentrico in grado di realizzare una crescita sostenibile diffusa sul territorio e superare la frammentazione delle aree regionali.

L'Asse IV *"Assistenza tecnica"* ha una natura trasversale con l'obiettivo di facilitare i processi di attuazione del Programma, attraverso azioni di comunicazione, monitoraggio e valutazione.

Il Rapporto annuale per il periodo 2009-2011 redatto dal Servizio di valutazione del POR FESR fornisce un quadro aggiornato al 31 dicembre 2011 dello stato di attuazione del Programma⁵³.

Tab. 6.1: Il POR FESR: avanzamento finanziario per Asse (al 31/12/2011)				
Asse	Programmato (A)	Impegni giuridicamente vincolanti (I)	Pagamenti ammessi (P)	Spesa certificata (S)
Asse I – Innovazione e transizione produttiva	497.985.496	380.433.771	196.902.238	154.635.407
Asse II – Sostenibilità ed efficienza energetica	270.639.610	127.185.824	101.716.464	80.246.093
Asse III – Riqualificazione territoriale	270.639.610	74.003.863	38.128.600	37.926.665
Asse IV – Assistenza tecnica	37.693.538	18.228.603	3.490.521	3.495.671
TOTALE	1.076.958.254	599.852.061	340.237.823	276.303.836

⁵³ Regione Piemonte. Direzione attività produttive. Servizio di Valutazione relativo al POR FESR "Competitività regionale e occupazione" per il periodo 2007-2013. Rapporto annuale di valutazione. Annualità 2009-2011. Luglio 2012

Tab. 6.2: il POR FESR: indicatori finanziari per Asse (al 31/12/2011)				
Asse	Capacità d'impegno (I/A)	Efficienza realizzativa (P/A)	Capacità di certificazione (S/A)	Capacità di spesa (S/I)
Asse I – Innovazione e transizione produttiva	76,4%	39,5%	31,1%	40,6%
Asse II – Sostenibilità ed efficienza energetica	47,0%	37,6%	29,7%	63,1%
Asse III – Riqualificazione territoriale	27,3%	14,1%	14,0%	51,2%
Asse IV – Assistenza tecnica	48,4%	9,3%	9,3%	19,2%
TOTALE	55,7%	31,6%	25,7%	46,1%

Per l'Asse I il contributo più rilevante all'avanzamento finanziario è stato dato dalla Misura I.1.3 *Innovazione e PMI* che da sola ha coperto il 65% degli impegni vincolanti dell'Asse ed è caratterizzato dalla numerosità d'interventi avviati (2.210), mentre l'attività I.1.1 *Piattaforme tecnologiche* è stata quella che ha visto la maggior partecipazione delle grandi imprese interessate ai grandi progetti relativi all'Aerospazio, Biotecnologie per le scienze della vita e Agroalimentare. La buona *performance* dell'Asse è indicata dal livello di occupazione attivato, pari a 765 addetti con una spesa per nuovo occupato di 69.003 euro.

All'avanzamento finanziario dell'Asse II ha contribuito prevalentemente l'attività II.1.1 finalizzata al sostegno degli investimenti per la produzione di energia rinnovabile con risorse impegnate pari al 63,3% di quelle complessive dell'Asse e 244 progetti avviati al 31/12/2012 e 154 conclusi su complessivi 172 dell'Asse. Il risultato occupazionale è meno evidente (277 addetti) e, data la natura degli interventi, decisamente più elevato il costo per occupato (quasi 250.000 euro).

La *performance* dell'Asse III è più contenuta, con una capacità d'impegno che si attesta al 27,3%. All'avanzamento finanziario complessivo dell'Asse ha contribuito prevalentemente l'attuazione di interventi previsti nell'ambito dell'attività III.1.1 *Valorizzazione dei beni ambientali e culturali* con impegni di spesa pari all'84% dei complessivi dell'Asse, concentrati in soli 10 progetti avviati tutti collocati nella provincia di Torino che ha attivato progetti di riqualificazione urbana ed ha investito in lavori di valorizzazione del patrimonio culturale per il centocinquantennale dell'Unità d'Italia.

Il Programma Operativo Regionale FSE

Il Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo 2007-2013 intende qualificare la capacità lavorativa della popolazione mediante sei assi di intervento che interessano sistemi di formazione continua per sostenere ed innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza, migliore organizzazione e qualità del lavoro capace di favorire l'innovazione e la produttività, politiche e servizi per la competitività e l'imprenditorialità, aumento dell'efficienza e dell'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro, accesso più vantaggioso delle donne all'occupazione, percorsi per il reinserimento dei soggetti svantaggiati, riforma dei sistemi di formazione e istruzione con particolare attenzione all'orientamento, creazione di reti tra Università, centri di ricerca e mondo produttivo, con particolare attenzione a ricerca e innovazione.

Nella distribuzione delle risorse disponibili il Piemonte privilegia il sostegno all'occupazione che, ancor prima del rivelarsi della crisi attuale, mostrava segni preoccupanti nella Regione. Ben il 75% delle risorse del POR FSE è destinato alla valorizzazione del capitale umano, alla difesa di lavoratori interessati a processi di ristrutturazione, a migliorarne l'adattabilità al cambiamento.

Le cifre disponibili al 31/12/2012⁵⁴ mostrano come la spesa certificata non raggiunga la metà delle risorse impegnate (42,2%) ma, data la natura dei progetti finanziati con il FSE, s'intravede una buona performance regionale specie per quegli Assi d'intervento relativi al miglioramento dell'occupazione a cui è stato assegnato anche una maggiore disponibilità finanziaria.

Tab. 6.3 POR FSE: avanzamento finanziario per Asse (al 31/12/2011)

Asse	Programmato (A)	Impegni giuridicamente vincolanti (I)	Pagamenti ammessi (P)	Spesa certificata (S)
Asse I – Adattabilità	251.963.112	167.938.034	92.455.832	75.185.712
Asse II – Occupabilità	262.041.635	143.288.582	92.802.218	61.589.442
Asse III – Inclusione sociale	80.628.197	96.748.043	61.546.738	36.266.166
Asse IV – Capitale umano	342.669.830	202.001.704	139.573.347	91.746.689
Asse V – Transnazionalità e interregionalità	30.235.574	1.042.750	196.634	-
Asse VI – Assistenza tecnica	40.314.098	24.845.094	12.021.262	3.489.530
TOTALE	1.007.852.446	635.864.207	398.596.031	268.277.539

Tab. 6.4 POR FSE: indicatori finanziari per Asse (al 31/12/2011)

Asse	Capacità d'impegno (I/A)	Efficienza realizzativa (P/A)	Capacità di certificazione (S/A)	Capacità di spesa (S/I)
Asse I – Adattabilità	66,6	36,7	29,8	44,8
Asse II – Occupabilità	54,7	35,4	23,5	43,0
Asse III – Inclusione sociale	120,0	76,3	45,0	37,5
Asse IV – Capitale umano	58,9	40,7	26,8	45,4
Asse V – Transnazionalità e interregionalità	3,4	0,6	0,0	-
Asse VI – Assistenza tecnica	61,6	29,8	8,7	14,0
TOTALE	63,1	39,6	26,6	42,2

La natura dei progetti del POR FSE hanno la caratteristica di essere molto numerosi allo scopo di raggiungere il maggior numero di destinatari. In particolare l'Asse 1 Adattabilità ha il primato sia per progetti approvati (quasi 10.000) che per destinatari (circa 148.000); per l'Asse 2 Occupabilità i progetti approvati sono stati più di 2.000 per circa 35.500 destinatari; l'Asse 3 Inclusione sociale pur disponendo di minori impegni finanziari ha convogliato risorse maggiori di quelle previste ed ha interessato più di 2.000 progetti per circa 18.000 destinatari; per l'Asse 4 Capitale umano i progetti approvati sono stati più di 4.000 per circa 67.500 destinatari; infine a valere delle risorse sull'Asse 5 Transnazionalità e interregionalità sono stati avviati solo 3 progetti, avendo anche la minore disponibilità di risorse.

6.7 Il Programma FAS

Nel ciclo di programmazione 2007-2013 le modalità di funzionamento del FAS registrano alcune trasformazioni sostanziali che conducono ad assimilare le sue modalità di programmazione e

⁵⁴ Cfr. Regione Piemonte. FSE Ob. "Competitività regionale e occupazione" 2007-2013. Rapporto annuale di esecuzione. Anno 2011 del Programma Operativo Regionale N° 2007 IT 052 PO 011

attuazione a quelle vigenti per i programmi di matrice europea. Agiscono in questa direzione sia l'orizzonte pluriennale delle risorse destinate al FAS (che si dispiegano nel medesimo arco temporale settennale dei fondi europei), sia la necessità di predisporre un programma attuativo simile a quelli adottati per i fondi europei (PAR FAS).

Nell'esperienza piemontese, il PAR FAS è stato articolato in cinque assi, a loro volta suddivisi in azioni. Il primo Asse (Innovazione e transizione produttiva) si propone di accompagnare le trasformazione del sistema economico regionale sostenendo la realizzazione di sistemi regionali complessi in grado di connettere diverse specializzazioni produttive e cercando di attrarre e favorire l'insediamento di investimenti produttivi dall'estero o da altre regioni italiane (contratti di insediamento). Il secondo Asse (sostenibilità ambientale) è invece indirizzato a promuovere il miglioramento quali-quantitativo del trasporto pubblico locale, a valorizzare il sistema fluviale del Po e a ridurre il rischio idrogeologico. Il terzo asse (riqualificazione territoriale) è composto da una pluralità di azioni ma le principali sono quelle destinate a sostenere l'attuazione dei Programmi territoriali Integrati e a promuovere la realizzazione di alcune opere infrastrutturali. Il quarto asse (valorizzazione delle risorse umane) sostiene l'attuazione di alcune misure nel campo dei servizi sociali e della formazione. Infine, l'ultimo asse (governance) è orientato a rafforzare le capacità di governance e prevede alcune azioni immateriali a sostegno, diretto e indiretto, delle amministrazioni locali.

Tab. 6.5 Risorse PAR FAS per Asse (Fonte D.G.R. n. 10-9736 del 6 ottobre 2008)

Asse	Risorse FAS	Cofinanziamento regionale, enti locali e privati	Totale
I Innovazione e transizione produttiva	121.695.700	15.504.300	137.200.000
II Sostenibilità ambientale	142.362.681	18.137.319	160.500.000
III Riqualificazione territoriale	535.656.219	68.243.781	603.900.000
IV Valorizzazione risorse umane	69.540.400	8.859.600	78.400.000
V Governance - Assistenza tecnica - C.P.T	20.000.000		20.000.000
Totale	889.255.000	110.745.000	1.000.000.000

Il PAR FAS ha subito un forte ritardo nell'avvio della fase attuativa in ragione del blocco e successiva rivisitazione dei finanziamenti stanziati dal livello nazionale (CIPE). Nel periodo più recente, in seguito alla effettiva messa a disposizione delle risorse, esso è stato parzialmente modificato e rimodulato. Nella versione più recente (nel 2012) comunque il PAR FAS conferma un impegno finanziario pari a circa un miliardo di €⁵⁵.

Per fornire un'immagine più completa delle scelte regionali, anche per il Piemonte è stato elaborato un "conto consolidato" dei tre programmi appena descritti (FESR, FSE, FAS) seguendo le loro impostazioni originarie ovvero le versioni approvate all'avvio del ciclo di programmazione (tab. 6.6). Il quadro d'insieme evidenzia la specificità dei programmi di origine europea (FESR e FSE) in cui la maggior parte delle risorse ricadono in un numero relativamente modesto di ambiti fortemente caratterizzanti. Le risorse FAS tendono invece a distribuirsi su uno spettro più ampio di settori, anche se la maggior parte dei finanziamenti riguardano opere infrastrutturali nel settore della mobilità.

⁵⁵ La Regione Piemonte ha adottato, con DGR n. 10-9736 del 6 ottobre 2008, il PAR –FAS 2007- 2013. A seguito dell'istruttoria del MISE e la conseguente presa d'atto da parte del CIPE (delibera n. 11 del 6 marzo 2009), la Giunta Regionale, con DGR n. 49-11971 del 4 agosto 2009, ha integrato e aggiornato il Programma. Le ultime modifiche/ integrazioni del PAR –FSC 2007 – 2007 (ex FAS) sono del 2012 (DGR del n. 37 –4154 del 12 luglio 2012 e DGR n. 24 – 4659 del 1 ottobre 2012)

Tab. 6.6: la programmazione finanziaria unitaria in Piemonte: risorse Fesr-Fse-Fas per ambito (valori in milioni di €)

	Ricerca e Innovazione	Capitale umano	Competitività	Sostenibilità energetica ambientale	Mobilità	Welfare	Risorse naturali	Patrimonio culturale	Risorse endogene	Valorizzazione urbana	Assistenza tecnica	Totale
FESR	320		178	271				100		170	38	1077
FSE		593	91			284					40	1008
FAS		13	96		400	82	48	52	143	35	20	889
Totale	320	606	365	271	400	366	48	152	143	205	98	2974

Fonte: nostre elaborazioni su dati riportati nei programmi originari

6.8 Il DPEFR

Il *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale* (DPEFR) è lo strumento di raccordo tra la programmazione generale e quella finanziaria operativa; esso definisce - sulla base delle valutazioni sullo stato e sulle tendenze della situazione economica e sociale internazionale, nazionale e regionale – il quadro di riferimento finanziario triennale per la predisposizione dei bilanci regionali pluriennale e annuale; il DPEFR è, per sua natura oltre che per norma di legge, ancorato agli strumenti di programmazione nazionale; la coerenza tra le linee guida che indirizzano i fondi e gli obiettivi strategici contenuti nei DPEFR si esplicita attraverso assi d'intervento. Le modalità di redazione e approvazione del DPEFR sono state definite nella legge regionale 7/2001 *Ordinamento contabile della Regione Piemonte*, che ha avuto la prima attuazione nel DPEFR 2002-04, l'ultima nel DPEFR 2010-2012, vigente.

L'ultimo DPEFR è stato approvato dalla Giunta regionale nel dicembre 2009 e si riferisce al periodo 2010-2012 quando erano evidenti le conseguenze della crisi economica avviatasi alla fine del 2007 che aveva investito i settori trainanti dell'industria piemontese, penalizzando il settore metalmeccanico (ed in particolare il settore auto motive) e aggravando ulteriormente la situazione del settore tessile, da tempo in crisi. Anche sul fronte occupazionale i segnali erano negativi; si registrava infatti una marcata flessione dell'occupazione nell'industria e un sensibile aumento della disoccupazione. Come per i precedenti DPEFR il quadro delle spese e degli interventi relativi al successivo triennio erano articolati in cinque assi strategici: competitività, welfare, ambiente ed efficienza energetica, territorio e governance. Per l'asse competitività (azioni volte a favorire lo sviluppo del sistema economico) le misure previste erano orientate a rafforzare la capacità d'innovazione, la presenza sui mercati esteri ed il rafforzamento del capitale umano. Nel settore del welfare, oltre a richiamare le principali sfide (capacità di rispondere ad aspettative crescenti, gestione efficiente delle risorse organizzative, miglioramento qualitativo del servizio) veniva richiamata la necessità, in un contesto caratterizzato da una contrazione delle risorse complessive, di dare piena attuazione al ridisegno organizzativo recentemente promosso (riduzione delle ASL, gestione unitari di alcuni servizi, maggior dialogo tra servizi sociali e sanitari). Per l'asse relativo all'ambiente i principali obiettivi risiedevano nel ridurre i consumi di energia e promuovere lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.

Per quanto concerne il territorio si sottolineava il carattere policentrico della regione, il rischio di marginalizzazione di alcune aree e l'eccessivo consumo di suolo che aveva caratterizzato alcuni ambiti territoriali. Nel richiamare l'avvio dell'elaborazione dei principali strumenti di governo del

territorio (il Piano territorio ed il Piano Paesaggistico) si evidenziava la necessità di promuovere la realizzazione di alcune opere al fine di potenziare le infrastrutture trasportistiche, al fine di sfruttare la condizione geografica della regione, crocevia di importanti corridoi transeuropei. Infine, in relazione alla governance, veniva evidenziata la necessità di procedere a forme di “razionalizzazione amministrativa” (in una logica di *egovernment*) e di migliorare il governo della relazioni interistituzionali (rapporti tra regione e autonomie locali).

Come si può notare, i principali temi richiamati nel Dpefr hanno forti assonanze con le questioni presenti nei principali programmi operativi precedentemente illustrati. Emerge tuttavia il dubbio relativo all’effettiva azione e capacità programmatica del Dpefr piemontese, testimoniato peraltro dalla constatazione che tale strumento non è stato più rinnovato ed approvato nelle annualità successive e più recenti.

6.9 La governance della programmazione

L’attività di programmazione generale è affidata alla Direzione Programmazione Strategica, Politiche territoriale ed Edilizia la cui organizzazione è caratterizzata da una sorta di dualismo. La maggior parte delle competenze della Direzione riguardano infatti la pianificazione territoriale e paesaggistica e l’edilizia residenziale; per tali materie la Direzione fa capo all’Assessorato all’urbanistica e programmazione territoriale (il cui responsabile, nell’attuale Giunta, ricopre anche l’incarico di Vice Presidente della Giunta). Nella Direzione trovano tuttavia sede anche tutte le attività della Programmazione macroeconomica che supporta, tra l’altro, la predisposizione del DPEFR e coordina le attività del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e quello della Programmazione negoziata (che supporta, in particolare, l’attività di programmazione del Fondo Aree Sottoutilizzate, oggi Fondo Sviluppo e Coesione) per questi ambiti la Direzione fa capo all’Assessorato al Bilancio e Finanze. Quest’ultima componente si è rafforzata e consolidata nel corso dell’ultimo quindicennio grazie alle attività svolte per l’attuazione dell’Intesa Istituzionale di Programma e dei relativi APQ settoriali/tematici. In questo ambito la Direzione ha agito come anello di collegamento tra la Regione (e sue Direzioni settoriali) e lo Stato nazionale (in particolare il DPS), coadiuvando le strutture regionali interessate all’impiego delle risorse FAS nell’attuare le regole e le modalità procedurale richieste (sia nella fase di programmazione che in quella di attuazione e monitoraggio). Nell’ambito della documentazione programmatica messa a punto per il ciclo di programmazione 2007-2013, alla Direzione ha fatto capo il compito di predisporre il DPSO (Documento di Programmazione Strategico Operativo) ed il PAR FAS. Il mancato/ritardato decollo di quest’ultimo ha in parte attenuato il ruolo di regia che la Direzione aveva svolto negli anni passati.

Per quanto concerne i programmi operativi dei fondi strutturali, la loro gestione e attuazione è di competenza delle rispettive Autorità di Gestione ovvero della Direzione Attività produttive (per il POR FESR), della Direzione Formazione professionale – lavoro (POR FSE) e della Direzione Agricoltura (per il Piano di Sviluppo Rurale FEASR). L’adempimento dei compiti affidati alle Autorità di Gestione nelle varie edizioni di programmi europei hanno sicuramente inciso nelle competenze e caratteristiche delle Direzioni coinvolte, le quali hanno dovuto orientare le loro attività facendo propri i principi e le modalità operative dei fondi europei (programmazione pluriennale, monitoraggio attività, rendicontazione finanziaria, ecc.).

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, per promuovere il coordinamento tra i diversi programmi (POR FSE, POR FESR, PSR FEASR e PAR FAS), la Regione aveva previsto alcuni strumenti di carattere organizzativo ed istituzionale (cfr. DGR 51-5730 del 16.04.2007 “Direttive procedurali ed

organizzazione per il coordinamento della programmazione strategico-operativa regionale 2007/2013”). In particolare, si prevedeva la costituzione di: a) un Comitato di indirizzo e coordinamento composto dal Presidente della Giunta e dagli Assessori competenti nonché dai Direttori regionali/Autorità di Gestione dei diversi fondi; b) un Comitato tecnico, con sede presso la Direzione della Programmazione regionale, quale gruppo di lavoro flessibile interdirezionale volto ad assicurare il raccordo tra le strutture regionali; c) un Gruppo di cooperazione interistituzionale ovvero una struttura tecnica coordinata dalla Regione e costituita dai referenti della programmazione delle Province al fine di coinvolgere le amministrazioni locali nella definizione delle varie fasi dei programmi. In realtà, tali comitati e gruppi non sono mai entrati in attività. Nelle fasi di attuazione, il coordinamento tra i diversi programmi è stato gestito senza avvalersi di tale strumentazione.

6.10 Alcune considerazioni di sintesi

Le ragioni che hanno contribuito a rendere difficoltosa una efficace attuazione della legge regionale e, in particolare, a ridurre la “centralità” del Programma di Sviluppo Regionale sono diverse, alcune di tipo generale, comuni cioè alle altre Regioni (anche se certamente con ricadute diverse), altre legate alla specifica evoluzione dei modelli procedurali organizzativi seguiti in Piemonte e, in genere, al suo sistema di governance.

Tra le ragioni generali “di contesto” ricordiamo:

- la prima può essere ricondotta al fatto che il primo decennio del nuovo secolo è stato caratterizzato da una situazione di assoluta instabilità e incertezza per quello che concerne il sistema di finanza regionale. Le politiche regionali sono state basate per lungo tempo su trasferimenti specifici, in ciò distinguendosi da quanto avvenuto in parallelo per gli enti locali, e ne risultano ancora condizionate. I trasferimenti specifici sono stati introdotti da leggi settoriali e sono risultati molto differenziati quanto a ammontare, criteri di quantificazione e distribuzione tra Regioni, vincoli e controlli. Il nuovo modello di finanziamento generale prefigurato dal D.Lgs. 56/2000 non è in realtà mai stato attuato e in attesa di quello nuovo previsto dalla L.42/09 la finanza regionale continua a presentare un regime in cui la distribuzione delle risorse è legata a contrattazioni annuali sempre legate a condizionamenti settoriali (a cominciare ovviamente, da quelli legati al finanziamento dei fabbisogni sanitari) che rendono assai difficile legare le politiche ordinarie a quelle legate ai fondi europei e al FAS (oggi FSC - Fondo di Sviluppo e Coesione);
- l'introduzione, a livello comunitario, di programmi pluriennali destinati ad ambiti territoriali predefiniti, come le cosiddette aree a declino industriale o zone di sviluppo rurale (aree Obiettivo 2 e 5b nella programmazione 1994-1999 dei fondi strutturali europei, aree Obiettivo 2 e phasing out nella programmazione 2000-2006) insieme allo sviluppo e al consolidamento, a livello nazionale, degli strumenti di programmazione negoziata ha creato un sistema di programmazione di questi fondi in gran parte isolato dalle politiche ordinarie. Ciò è emerso dall'analisi svolta anche nelle altre Regioni, ma è indirettamente confermato dalle sempre maggiori richieste di integrazione delle politiche finanziate dai fondi di coesione contenute nei regolamenti dell'Unione Europea. Va anche detto che questi finanziamenti risultano in gran parte le uniche risorse libere per le Regioni, specie per gli anni a venire, mentre le rimanenti, escludendo quelle per la sanità che hanno una evoluzione specifica, non sono facilmente riconvertibili a causa dei condizionamenti delle scelte passate.

Questi elementi, e in particolare l'esperienza della programmazione negoziata, hanno comunque contribuito a introdurre significativi cambiamenti nell'azione programmatica. A livello nazionale il principale è costituito dal parziale riordino nell'assegnazione alle Regioni dei fondi nazionali per la programmazione degli investimenti in conto capitale, con lo stanziamento di risorse finanziarie - nazionali e aggiuntive - destinate alle aree riconosciute come "deprese", oggi "sottoutilizzate" già beneficiarie dei programmi europei. L'introduzione di specifici strumenti di programmazione negoziata - specie l'Intesa Istituzionale di Programma e gli Accordi di Programma Quadro - volti a innovare le procedure di programmazione da seguire per l'impiego dei fondi nazionali appena citati, accompagnano tale riordino. Inoltre, gli ulteriori strumenti di programmazione a livello sub regionale che sono stati gradualmente introdotti in questo periodo assegnano un ruolo crescente ai territori coinvolti nei programmi di sviluppo locale (IRES, 2012b). Essi comportano procedure negoziali da sviluppare coinvolgendo differenti centri decisionali e attori locali, pubblico legati spesso ad articolazioni territoriali non coincidenti con quelle amministrative che richiedono probabilmente un assetto organizzativo maggiormente decentrato delle strutture della programmazione regionale.

Questo contesto ha certamente condizionato la politica di programmazione regionale in Piemonte.

La riforma degli strumenti di bilancio e di programmazione finanziaria regionale (l.r. 7/2001 "Ordinamento contabile della Regione Piemonte"), e anche la loro "costituzionalizzazione" nello Statuto regionale (art. 63), che avrebbe potuto di fatto innovare le ormai superate procedure previste dalla L.43/94, avviando all'assenza di un Programma Regionale di Sviluppo e integrando maggiormente le politiche regionali attraverso il Documento di programmazione economico-finanziaria. In realtà questi hanno operato più come aggregazioni/razionalizzazioni ex post delle politiche settoriali senza garantire una capacità di coordinamento e integrazione preventiva. Va detto che ciò però è in gran parte dovuto anche al già richiamato inefficiente modello di finanza regionale basato su contrattazioni annuali delle risorse tra Stato e Regioni (dominate da quelle per il finanziamento del servizio sanitario nazionale e legate ai Patti per salute) che rende impossibile una programmazione finanziaria pluriennale. Solo un nuovo modello di finanza regionale che completi l'assetto delineato dal d.lgs. n.68/2011 potrebbe evitare queste gravi carenze.

Più in specifico, sempre relativamente al Piemonte, le numerose esperienze condotte in questo ambito portano a evidenziare luci e ombre di quella stagione programmatica. I numerosi rapporti di monitoraggio e di valutazione elaborati nell'ambito dei diversi programmi europei, soprattutto per il periodo di programmazione 2000-2006 offrono utili informazioni sui punti di forza e di debolezza degli strumenti messi in campo, oltre che delle connesse procedure di programmazione. In particolare, la presenza di una *molteplicità di strumenti di intervento* (e i relativi fondi) destinati alle aree sottoutilizzate ha dato luogo a sostanziali difficoltà nel promuovere l'integrazione sia tra le diverse misure in essi previste, sia tra le diverse fonti di finanziamento, di origine comunitaria e nazionale (FESR, FSE, FSR, FAS, ecc.).

Ostacoli ancor maggiori si sono incontrati nel far interagire le politiche ordinarie con le politiche regionali di sviluppo, intese come due politiche operative diverse ma convergenti dell'azione programmatica dei differenti attori istituzionali coinvolti nel gioco decisionale. Secondo una prassi ormai consolidata, per politica "ordinaria" di sviluppo s'intende un'azione che persegue i propri obiettivi trascurando deliberatamente le differenze territoriali nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da condizioni ordinarie; essa viene finanziata attraverso le risorse ordinarie di bilancio. La politica "regionale" di sviluppo presenta invece come caratteri precipi *l'intenzionalità* dell'obiettivo territoriale e *l'aggiuntività*, nel senso che essa è finanziata

con risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, che provengono dal bilancio europeo (i fondi strutturali) e da quello nazionale (fondi di rifinanziamento e fondi per le aree sottoutilizzate).

Queste due componenti si giovano di impostazioni programmatiche e di bilanci differenti che postulano una forte integrazione reciproca come condizione per l'efficacia, che viene valutata rispetto all'obiettivo della competitività regionale. Ogni politica e ogni fondo presenta, infatti, specifiche e distintive modalità di funzionamento (regole, procedure, strumenti, tempistiche, fonti di finanziamento etc.) che assorbono gran parte del lavoro degli apparati politico amministrativi, la cui azione è stata peraltro influenzata dall'introduzione dei meccanismi di premialità e di sanzioni finanziarie condizionate al raggiungimento di determinati obiettivi.

Infine, è evidente che l'efficacia delle politiche promosse nel corso di questa esperienza di programmazione è stata spesso compromessa dall'adozione di *strategie deboli e scarsamente selettive* nella allocazione delle risorse (incapaci di focalizzazione tanto sulle progettualità strategiche che sui territori di destinazione). Nonostante siano stati messi in atto alcuni vincoli per ridurre questi rischi (come la puntuale definizione delle aree beneficiarie dei finanziamenti, o ancora l'articolazione per assi e misure) non sempre si è riusciti con successo ad arginare la *deriva distributiva* degli interventi. Ciò è avvenuto anche in talune iniziative che maggiormente si proponevano di avviare progettazioni intersettoriali di area vasta, che troppo spesso si sono tradotte in una semplice sommatoria di micro-interventi settoriali, costruiti prescindendo da un'attenta analisi delle opportunità strategiche dei territori interessati, oltre che delle risorse a disposizione degli attori coinvolti.

L'esperienza ha evidenziato la necessità di avviare processi di programmazione e attuazione in grado di promuovere contemporaneamente sia un maggior grado di *complementarietà* tra le politiche aggiuntive, sia l'*integrazione* tra queste e le politiche ordinarie, all'interno di un quadro in cui gli obiettivi di efficienza amministrativa non prevalgano su quelli di efficacia strategica.

Le lezioni apprese vanno nella direzione di sostenere un approccio *integrato* alla programmazione, al fine di ricomporre le possibili azioni all'interno di un *quadro strategico* di lungo periodo entro il quale assicurare coerenza ai diversi progetti. In questo ambito emerge la necessità di avviare percorsi volti alla formulazione di *strategie forti e visibili*, elaborate attraverso un processo in grado, da un lato, di coinvolgere gli attori interessati e, dall'altro, di realizzare la necessaria *selezione e integrazione degli interventi*.

Con il recente avvio della "*spending review*" anche a livello regionale la sfida per il futuro è probabilmente quella di ricondurre ad unità questi diversi strumenti al fine di migliorare efficienza e qualità della spesa regionale.

Bibliografia essenziale

- Agnoletti, C (2010), *Valutazione integrata di piani e programmi: Effetti territoriali*, IRPET 2010 mimeo
- Baldi P, Bruzzo A., Petretto A. (a cura di) (2008), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia. Atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci*, Firenze: IRPET-Regione Toscana-Aisre
- Baldi P. (2012), *L'evoluzione del modello di programmazione della Regione Toscana*, in "Modelli di programmazione regionale a confronto", Seminario AISRE-IRPET-Regione Toscana: Firenze 3 aprile 2012
- Bandera S., Mazzoleni M. (2010), *La programmazione regionale. Alcune best practice di innovazione in Europa*, Milano: Guerini Associati (IRER Lombardia, working paper n. 15)
- Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy
- Bianchi, G. (2008), *Alla ricerca della programmazione perduta*, in P. Baldi et al *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Firenze: IRPET-Regione Toscana-Aisre, pp. 73-96
- Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing; reperibile al seguente link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>
- Brosio, G e Piperno, S. (2008), *Le Regioni come livello "meso" di governo: implicazioni per il federalismo fiscale*. in Di Giovine A., Mastromarino A., (a cura di) *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Centro Studi sul Federalismo, Milano: Giuffrè, pp.217-240
- Conti, S. e Salone, C. (2011), *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*, Torino: Ires Piemonte (Working Papers 244/2011)
- Keating, M. and McEwan, N., (2005), *Introduction: Devolution and Public Policy in Comparative Perspective*, Regional and Federal Studies, vol. 15, n.4, December, pp. 413-421
- IRES (2012a), *Strategia e negoziato: atto secondo*. Rapporto finale sui risultati del Programma di Ricerche connesso all'APQ "Azioni di Sistema", Torino, in corso di pubblicazione nella collana Programmazione regionale - Analisi delle Politiche, Regione Piemonte
- (<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>)
- IRES (2012b), *Le politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994-2006)*, Ricerca svolta nell'ambito del Programma di Ricerca connesso all'APQ "Azioni di sistema", in corso di pubblicazione nella collana Programmazione regionale - Analisi delle Politiche, Regione Piemonte

(<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>)

Perulli P. e Pichierri A. (2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino: Einaudi

Properzi, P. (a cura di) (2011), *Rapporto dal Territorio 2010*, Roma: Inu edizioni

Raimondo, L. (2008), Esperienze di programmazione nella politica regionale italiana dell'ultimo decennio in P. Baldi et al, *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Firenze: IRPET-Regione Toscana-Aisre, pp. 37-62

Righettini, M.S. (2012), Esecutivo regionale e "management": il caso di Regione Lombardia, in *Amministrare*, n.3, dicembre 2012

Questo lavoro di indagine è stato promosso dalla Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia, nell'ambito delle iniziative regionali di assistenza tecnica al Progetto Monitoraggio, e realizzato dall'Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte.

Il Progetto, avviato a livello nazionale e regionale con la Delibera CIPE n. 17 del 9 maggio 2003, è rivolto in particolare alle azioni legate alla governance della programmazione del FAS 2000 – 2006, al sistema di monitoraggio degli Accordi di programma quadro e alle più generali attività di programmazione regionale dell'Intesa Istituzionale di Programma Stato – Regione Piemonte

www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina

www.progettomonitoraggio.piemonte.it

L'RES Piemonte, nato a Torino nel 1958, svolge la sua attività di indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

L'Area di Ricerca Politiche Pubbliche svolge attività di ricerca e divulgazione in tre campi: analisi delle trasformazioni istituzionali, funzionali e finanziarie (federalismo fiscale) del sistema autonomistico, l'impatto delle riforme amministrative con particolare riguardo per quelle connesse alla introduzione di metodi e strumenti di valutazione nelle amministrazioni pubbliche e l'evoluzione dei processi di governance locale.

[http:// www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

DIREZIONE PROGRAMMAZIONE STRATEGICA, POLITICHE TERRITORIALI ED EDILIZIA

CORSO BOLZANO, 44 – 10121 Torino

Tel. + 39 011 4321428 – fax + 39 011 4324804

E-mail direzioneB08@regione.piemonte.it

Siti web

www.regione.piemonte.it/sit

www.regione.piemonte.it/edilizia

www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina